FINANSMINISTERIET

Notat

26. april 2019

Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren

Dette notat dokumenterer beregningen af nettoafgiftsfaktoren og tilbageløbsfaktoren ved ændringer i den disponible indkomst på opdaterede tal (til og med 2016).

Nettoafgiftsfaktoren er det tal, som faktorpriser (dvs. priser uden moms og punkterafgifter mv.) skal ganges op med for at beregne markedspriser i forbindelse med samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. Beregningsteknisk opgøres nettoafgiftsfaktoren (NAF) typisk på baggrund af tilbageløbsfaktoren (TF) ved følgende simple relation: NAF=TF/(1-TF). Denne relation vil blive diskuteret i det følgende.

Tilbageløbsfaktoren er udtryk for, hvor meget de offentlige indtægter (og udgifter) ved uændret adfærd vil ændre sig, når den disponible indkomst ændres som følge af ændringer i skatter og afgifter samt overførsler:

TF = Δ statens finanser (uændret adfærd) / Δ disponibel indkomst.

Det bemærkes, at der ved forudsætningen om uændret adfærd er set bort fra, at ændringerne i den disponible indkomst kan anvendes til ændret forbrug af fritid (ændret arbejdsudbud via indkomsteffekt). Virkningen på de offentlige finanser af ændret arbejdsudbud beregnes i et særskilt trin i den samfundsøkonomiske analyse. Desuden ses der bort fra substitutionseffekter (substitutionspriselasticiteter er 0) i forbrugssammensætningen.

Det bemærkes endvidere, at tilbageløbsfaktoren kan være forskellig alt efter, hvilke befolkningsgrupper, skatter eller overførsler ændres for. I dette notat er udgangspunktet, at der foretages en proportional ændring i den disponible indkomst for alle.

Når Finansministeriet opgør tilbageløbsfaktoren, beregnes den som provenuet fra de skatter og afgifter samt offentlige udgifter, der varierer med ændringer i den disponible indkomst (der før eller siden vil blive til forbrug), sat i forhold til de danske husholdningers samlede forbrug i Danmark og udlandet.

Et umiddelbart skøn for tilbageløbsfaktoren kan findes ved at sætte nettoafgifterne som opgjort i nationalregnskabet i forhold til husholdningernes opgjorte konsum fra samme kilde. Der er dog behov for at korrigere en sådan umiddelbar opgørelse for en række forhold, der grundlæggende knytter sig til, at:

- Nettoafgifterne ikke ændrer sig proportionalt med husholdningernes forbrug.
- En del af nettoafgifterne belaster offentligt forbrug og eksport.
- En del af nettoafgifterne i Danmark betales af udlændinge.
- En del af nettoafgifterne tilfalder udlandet.
- Husholdningernes forbrug ikke øjeblikkeligt ændrer sig proportionalt med den disponible indkomst.
- Husholdningernes opsparingsbeslutning kan som følge af beskatning af kapitalafkast påvirke tilbageløbsfaktoren over tid.

Ved beregningen af tilbageløbsfaktoren korrigeres nettoafgifterne primært for følgende elementer:

- Subsidier fra staten.
- Visse skatter, der ikke formelt er produktskatter, men har samme egenskaber.
- Udlændinges andel af nettoafgifter og husholdningernes konsum.
- Moms og afgifter til den offentlige sektor.
- Eksportsektorens andel af de samlede nettoafgifter.
- Forskel på marginale og gennemsnitlige nettoafgifter via indkomstelasticiteter forskellig fra 1.
- Beskatning af afkastet af husholdningernes opsparing.
- Skattemæssig begunstigelse af ejerboliger og forbrug af finansielle tjenester samt tilskud til husleje.
- BNI-afhængige offentlige udgifter.

Nettoafgifterne varierer bl.a. med forbrugssammensætningen, konjunkturudviklingen og diskretionære finanspolitiske tiltag. Der er derfor væsentlig variation i nettoafgiftsfaktoren fra år til år. Af denne årsag anvendes en nettoafgiftsfaktor, der er opgjort over en omtrent konjunkturneutral periode. I dette papir beregnes nettoafgiftsfaktoren ved et gennemsnit over en tiårig periode (2007-16), jf. afsnittet *Valg af tidsperiode til opgørelse af nettoafgiftsfaktoren* nedenfor.

På baggrund af beregningerne anvendes fremadrettet en nettoafgiftsfaktor på 28 pct. mod tidligere 32,5 pct. Det svarer til at nettoafgifterne (tilbageløbsfaktoren) umiddelbart udgør 23 pct. af husholdningernes forbrugsudgift[1]. Dermed nedjustres tilbageløbsfaktoren med 1,5 pct.-point i forhold til den tidligere anvendte på

[1] Sammenhængen mellem nettoafgiftsfaktoren (NAF) og tilbageløbsfaktoren (TF) er simpel. I nedenstående beregning, udgør *T* nettoafgifterne i forbruget, og *C* angiver husholdningernes konsum i Danmark. Således findes nettoafgiftsfaktoren som nettoafgifternes *(T)* andel af det samlede forbrug opgjort i faktorpriser (*C-T*).

$$NAF = \frac{TF}{1-TF} = \frac{\frac{T}{C}}{1-\frac{T}{C}} = \frac{T}{C-T}$$

Hertil kommer en mindre korrektion for, at det er vanskelligt at rense købspriser fuldstændigt for indirekte afgiftsbelastning hos leverandører, og leverandører til leverandører etc.

24,5 pct. i forbindelse med ændringer i fx den personlige indkomstskat. Udregningerne, der ligger til grund, gennemgås i de følgende afsnit.

Anvendelse af nettoafgiftsfaktoren

I en samfundsøkonomisk analyse anvendes nettoafgiftsfaktoren principielt i to tilfælde. For det første anvendes nettoafgiftsfaktoren til at opregne fra faktorpriser til markedspriser. For det andet anvendes nettoafgiftsfaktoren som mål for det såkaldte tilbageløb fra bl.a. den indirekte beskatning.

Opregning fra faktor- til markedspriser

I forbindelse med en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering anbefales det at opregne alle omkostninger og gevinster, som ikke allerede er angivet i markedspriser, til markedspriser. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at markedspriserne er sammenlignelige med borgernes betalingsvilje for et givent gode. Denne betalingsvilje kan oftest fortolkes som udtrykt ved den disponible indkomst, som borgerne er villige til at give afkald på for at få projektet realiseret.

Det forholder sig typisk sådan, at statens udgifter til anlægsprojekter opgøres i faktorpriser, mens borgernes betalingsvilje opgøres i markedspriser. En væsentlig andel af borgernes betaling for forskellige varer udgøres af afgifter, hvorfor borgernes betalingsvilje i faktorpriser umiddelbart er væsentligt lavere. Sammenhængen mellem faktorpriser og markedspriser er givet ved følgende relation:

$$\text{Markedspris} = \text{Faktorpris} + \text{Forbrugsskat}$$

Hvis ikke der korrigeres for, at en større andel af borgernes betalingsvilje indeholder afgifter til staten, vil fx offentlige anlægsprojekter umiddelbart se mere fordelagtige ud end, hvad retvisende er. Af nedenstående ligninger fremgår sammenhængen mellem tilbageløbsfaktoren og nettoafgiftsfaktoren i forbindelse med en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering. Hvis et projekt skal realiseres, må relationerne som minimum være opfyldt. Her angives offentlige udgifter og husholdningernes betalingsvilje ved henholdsvis G og C, mens fodtegn angiver, om der er tale om faktor- eller markedspriser.

$$G_m \leq C_m \Leftrightarrow G_f(1 + NAF) \leq C_m \Leftrightarrow G_f \leq \frac{C_m}{1 + NAF} \Leftrightarrow$$
$$G_f \leq \frac{C_m}{1 + \frac{TF}{1 - TF}} \Leftrightarrow G_f \leq (1 - TF)C_m$$

For at kunne foretage en retvisende analyse af offentlige udgifter opregnes fra faktorpriser til markedspriser i forbindelse med samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Hvis borgeren er villig til at betale 100 kr. i skat for et ekstra offentligt gode og skatten øges med 100 kr. for at afholde den ekstra udgift, vil det private forbrug og dermed afgiftsindtægter mv. falde. Hvis afgiftsindtægterne mv. (tilbageløbsfaktoren) udgør 23 pct., har det offentlige 77 kr. til rådighed til at afholde den ekstra

udgift (ekskl. danske afgifter). Koster det ekstra offentlige gode mindre end 77 kr., vil det være forbundet med et en samfundsøkonomisk gevinst at afholde udgiften, hvis skatten i øvrigt ikke påvirker arbejdsudbud eller anden adfærd.

Ved opregning fra faktorpriser til markedspriser foretages der en samlet korrektion for de afgifter og subsidier, der på marginalen forventes at påhvile husholdningernes konsum. Nettoafgiftsfaktoren kan anvendes som tilnærmelse hertil. Det anbefales således, at faktorpriserne (dvs. priser før moms og afgifter) som udgangspunkt tillægges nettoafgiftsfaktoren på 28 pct.

Tilbageløb fra den indirekte beskatning
Skattepolitiske tiltag mv. påvirker blandt andet husholdningernes konsum via borgernes reale disponible indkomster. En skattenedsættelse eller en forøgelse af en indkomstoverførsel (efter skat) vil således øge borgernes disponible indkomster, og vil dermed før eller siden også øge det private forbrug. Derfor kommer en del af skattenedsættelsen tilbage til statskassen gennem forbrugsskatter mv. Virkningen på de offentlige finanser af en skattenedsættelse er derfor – ved uændret adfærd – mindre end den umiddelbare provenuvirkning, da der sker et tilbageløb fra øget forbrug.

Omvendt vil en tilsvarende del af en skattestigning eller en forringelse af en indkomstoverførsel (efter skat) neutraliseres, fordi husholdningernes konsum sænkes, og der derfor sker et tilbageløb fra reduceret forbrug. I en samfundsøkonomisk analyse skal der blandt andet tages højde for tilbageløbet, når virkningerne på den offentlige saldo opgøres.

Valg af tidsperiode til opgørelse af nettoafgiftsfaktoren
Nettoafgifternes andel af forbruget varierer bl.a. med konjunkturudviklingen, ændringer i forbrugssammensætning som følge af ændrede relative priser og skift i præferencer, samt diskretionære finanspolitiske tiltag mv. Der kan derfor være væsentlig variation i nettoafgiftsfaktoren fra år til år. Det er derfor hensigtsmæssigt at opgøre den strukturelle nettoafgiftsfaktor ved et flerårigt gennemsnit.

Anvendes en relativt kort tidshorisont (fx en 5-årig periode), vil den beregnede nettoafgiftsfaktor som udgangspunkt i højere grad afspejle de nuværende præferencer og relative priser, samt det gældende (og potentielt fremadrettede) skatte- og afgiftssystem.[2]

Det skønnes, at virkningen af *diskretionære politiske tiltag* over perioden 2007-16 er forholdsvis neutral med hensyn til afgiftsbyrden. *jf. boks 1*. Samlet set vurderes diskretionære ændringer at have øget nettoafgifterne en smule i årene omkring 2010-13 i forhold til starten af perioden. I de seneste år har diskretionære ændringer omvendt mindsket afgiftsbyrden.

[2] Principielt burde der korrigeres for *diskretionære politiske tiltag* i perioden, når nettoafgiftsfaktoren beregnes. I den anvendte metode til opgørelse af nettoafgiftsfaktoren foretages der dog ikke (systematisk) en sådan korrektion.

For så vidt angår beskatningen af husholdningernes kapitalafkast, der også medregnes i opgørelsen af nettoafgiftsfaktoren, har diskretionære tiltag isoleret set mindsket skattebyrden i perioden 2007-16, *jf. boks 1*. Stigningen i provenuet fra skat på kapitalafkast og bolig i perioden vurderes hovedsageligt at kunne henføres til de senere års relativt lave renteniveau og væksten i husholdningernes formuer.

Boks 1

Større diskretionære ændringer af afgifter og beskatning af husholdningernes kapitalafkast i perioden 2007-2016

Skattestoppet for punktafgifterne har fra 2001 og frem til omkring 2010-12 bevirket en udhuling af provenuet fra punktafgifterne og bilafgifterne. *Aftale om omlægning af bilbeskatningen for at mindske CO2-udledningen mv.* i 2007 blev på daværende tidspunkt vurderet provenuneutral, men har som følge af stigningen i bilernes brændstofeffektivitet gradvist reduceret provenuet fra registreringsafgiften. *Forårspakke 2.0* indeholdt fra 2010 og efterfølgende år markante stramninger på afgiftsområdet med indførelse af nye afgifter (fx afgift på mættet fedt) og forhøjelser af grønne og sundhedsfremmende afgifter samt højere energiafgifter for såvel erhvervslivet som husholdninger og en forhøjelse af lønsumsafgiften for finansielle virksomheder. En væsentlig del af disse afgiftsstramninger er dog siden enten annulleret eller tilbagerullet. Med *Aftale om Finansloven for 2012* og *Skattereform 2012* forhøjedes en række sundhedsfremmende afgifter samt udligningsafgiften for dieselbiler, mens multimedieskatten blev afskaffet.

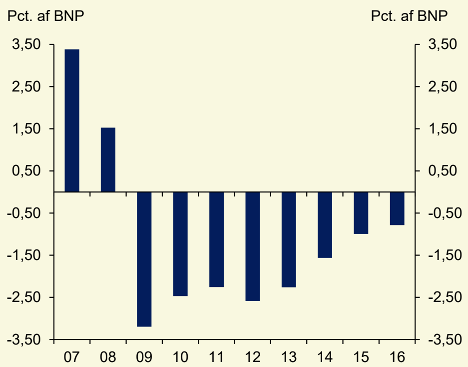
Kørselsafgift for lastbiler blev opgivet i 2013 og afgiften på mættet fedt blev afskaffet med *Aftale om finansloven for 2013*. I forbindelse med *Energiaftale 2012* blev forsyningssikkerhedsafgiften aftalt indført, herunder forhøjelse af afgifterne for fossile brændsler, men afgiften blev opgivet og tilbagerullet i 2014. Med lavere afgifter på energi og grænsehandelsfølsomme varer som følge af *Vækstplan DK* og *Vækstpakke 2014* har diskretionære politiske tiltag medført en aftagende afgiftsbyrde i periodens sidste år. Lønsumsafgiften blev dog igen forhøjet i forbindelse med *Vækstplan DK*. Selvom afgifterne har været genstand for adskillige diskretionære ændringer i perioden 2007-16, vurderes nettovirkningerne samlet set begrænsede, idet afgiftsniveauet i perioden 2010-13 har været højere end i de foregående og efterfølgende år.

Skat på kapitalafkast og bolig har ligeledes været genstand for diskretionære politiske ændringer i perioden. Først og fremmest har skattestoppet betydet en nominel udhulning af primært ejendomsværdiskatteprovenuet. Det er dog blevet mere end opvejet af en stigning i grundskyldprovenuet over hele den 10-årige periode som følge af stigende grundværdier især i starten af perioden. Endvidere er skattesatserne for såvel positiv som negativ nettokapitalindkomst reduceret med bl.a. *Forårspakke 2.0*.

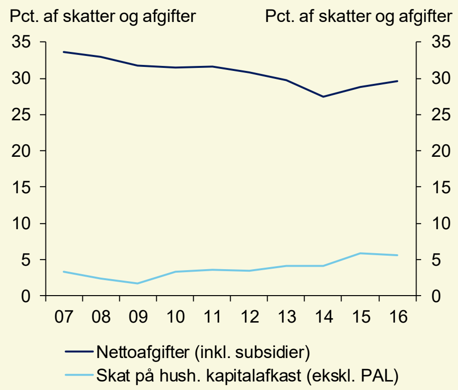
Ved at vælge en relativt lang periode for beregning af den gennemsnitlige nettoafgiftsfaktor (fx en 10-årig periode) tilstræbes det at udligne *konjunkturvirkninger*[3]. Fra 2009 og indtil 2016 har outputgabet været negativt om end faldende i de senere år, *jf. figur 1*. Opgørelse af nettoafgiftsfaktoren over en relativt konjunktur-neutral periode fordrer derfor en tidshorisont, der går længere tilbage.

[3] Under en højkonjunktur vil nettoafgifterne typisk udgøre en større andel af husholdningernes konsum end under lavkonjunktur. Det skyldes substitution i forbruget mod goder, der har en tungere afgiftsbelastning (fx motorkøretøjer og bolig (tinglysningsafgift samt moms af boligbyggeri)), bl.a. fordi formuestigninger øger forbrugsmulighederne.

Figur 1
Outputgab



Figur 2
Provenu fra nettoafgifter og kapitalskatter



Kilde: Egne beregninger og Danmarks Statistik.

Hertil kommer, at tilfældige udsving (fx kolde vintre, hamstring af biler, ekstraordinære udbyttebetalinger fra enkelte selskaber etc.) fylder mindre i et gennemsnit over en relativt lang periode som 10 år.

Trods den ikke entydige virkning af diskretionære tiltag er nettoafgifterne højere i perioden 2007-11 end i perioden 2012-16, *jf. figur 2*. Dette skyldes formentlig til dels betydningen af outputgabet i perioden. Særligt forbrugsafgifter som registreringsafgift og tinglysningsafgift øger nettoafgiftsfaktoren i 2007 (første år af den 10-årige periode). I modsat retning trækker dog, at skatter på kapitalafkast, er højere i de seneste år (og derfor fylder mere i den 5-årige periode) primært på grund af højere provenu fra aktieindkomstskat og grundskyld, *jf. figur 2*. Det bemærkes, at provenuet fra aktieindkomstskatten i 2015 var påvirket af enkelte ekstraordinære udbytteudbetalinger. Anvendes en tidshorisont på 10 år, er betydningen af et sådant afvigende år selvsagt mindre, end for en tidshorisont på 5 år.

Tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktorerne er lidt lavere, når der anvendes en periode på 10 år end for en periode på 5 år, *jf. tabel 1*. Ved den anvendte 10-årige periode 2007-16 udgør det gennemsnitlige outputgab -1,1 pct. af BNP mod -1,6 pct. af BNP i 5-årsperioden 2012-16, *jf. tabel 1*.

Tabel 1
Foreløbige beregnede tilbageløbsfaktorer og nettoafgiftsfaktor ved forskellige tidshorisonter

Faktorer (pct.)	2016	2012-16	2007-16
Tilbageløbsfaktor ved indkomstskatteændringer	24,1	23,3	23,0
Tilbageløbsfaktor ved forbrugsafgiftsændringer	21,9	21,4	21,0
Nettoafgiftsfaktor korrigeret for afgiftsindhold i basispriser	29,6	28,2	27,8
Outputgab for perioden (pct. af BNP)	-0,78	-1,64	-1,12

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM og egne beregninger.

Det forholdsvis store gennemsnitlige outputgab også i perioden 2007-16 kunne isoleret set tilsige, at den gennemsnitlige nettoafgiftsfaktor skulle opgøres over en endnu længere periode, således at det gennemsnitlige outputgab er 0. At perioden ikke er udvidet udover de 10 år, indtil at der opnås en fuldstændig konjunkturneutral periode, skyldes det generelle hensyn til, at den beregnede nettoafgiftsfaktor bør afspejle det nutidige skatte- og afgiftssystem. En periode på 10 år vurderes normalt at være passende til at repræsentere en fuld konjunkturcyklus.

Det tilstræbes, at nettoafgiftsfaktoren fremadrettet opdateres omtrent hvert 5. år, således at faktorerne nogenlunde afspejler det aktuelle skatte- og afgiftssystem, og at der også ved fremtidige skøn over nettoafgiftsfaktoren anvendes en periodelængde på 10 år. Hvis der kommer store og varige diskretionære ændringer af afgifterne eller kapitalafkastskatterne, som vil have væsentlig effekt på nettoafgiftsfaktoren, bør der indregnes en korrektion herfor på de historiske data, så faktoren bliver retvisende i det nye regime efter den diskretionære ændring.

Opgørelse af tilbageløbsfaktoren og nettoafgiftsfaktoren
Det kunne umiddelbart synes nærliggende at anvende Nationalregnskabets aggregerede størrelser til at beregne nettoafgiftsfaktoren som NAF=BNP/BFI. Denne beregning vil imidlertid være forkert af flere årsager, bl.a.:

- Afgiftsindholdet i eksport og offentligt forbrug er væsentligt mindre end i privatforbruget. Beregning af nettoafgiftsfaktoren ud fra Nationalregnskabets aggregerede størrelser vil derfor resultere i en for lav nettoafgiftsfaktor.

- Nettoafgifterne skal ses i forhold til husholdningernes disponible indkomst. I såvel bruttonationalproduktet som bruttofaktorindkomsten indgår også direkte skatter på husholdningernes indkomst. Desuden belaster en del af nettoafgifterne andre endelige anvendelser end danske husholdningers forbrug.

- Skatter, afgifter og overførsler skal kun indregnes i tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren i det omfang, de varierer på marginalen. Det marginale afgiftsindhold i husholdningernes forbrug kan afvige fra det gennemsnitlige.

I grove træk kan tilbageløbsfaktoren i et givet år opgøres som årets provenu fra forbrugsskatter delt med danske husholdningers forbrug. Da det ønskes at identificiere de marginale variationer i nettoafgifterne mv., der afhænger af disponibel indkomst, er det efterfølgende nødvendigt at foretage en række korrektioner.

En oversigt over opgørelsen af tilbageløbsfaktoren fremgår af *tabel 2* nedenfor. Som det ses af tabellen, opgøres relevante afgifters andel af de danske husholdningers konsum (tilbageløbsfaktoren uden marginale effekter) i perioden 2007-16 i gennemsnit til 23,4 pct. af husholdningernes konsum.

Korrigeres efterfølgende for den marginale forbrugssammensætning, opsparingsadfærden samt BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter, opnås en tilbageløbsfaktor på 23,0 pct. svarende til en nettoafgiftsfaktor på 27,8 pct., *jf. tabel 2*.

Beregningerne forklares udførligt i de efterfølgende afsnit.

Tabel 2
Opgørelse af tilbageløbsfaktoren

Mio. kr.	2016	2007-2016
1. Moms og lønsumsafgift	205.559	
2. Punktafgifter mm.	98.404	
3. Varetilknyttede subsidier, netto	17.563	
4. Nettoafgifter, (1)+(2)-(3)	286.400	
5. Danske husholdningers forbrugsudgift	950.676	
6. Nettoafgifter i pct. af privat forbrug (4)/(5), pct.	**30,1**	**31,0**
7. Korrektion for det offentliges afgiftsbetalinger og NPISH	44.065	
8. Korrektion for eksportsektor	15.336	
9. Nettoafgifter fra udlændinge	11.642	
10. Nettoafgifter fra danskere, korrigeret for offentlig sektor og eksport, (4)-(7)-(8)-(9)	215.357	
11. Nettoafgifter i pct. af privat forbrug korrigeret for offentlig sektor og NPISH, eksport samt udlændinge (10)/(5), pct.	**22,7**	**23,4**
12. Korrektion for marginale indkomstelasticiteter	4.295	
13. Marginale nettoafgifter fra danskere, (10)-(13)	211.061	
14. Marginale nettoafgifter af husholdningers forbrug (14)/(5), pct.	**22,2**	**22,7**
15. Subsidie til finansielle tjenester og bolig	-23.530	
16. Grundskyld, dog fraregnet 10 pct.	22.599	
17. Skat på afkast af egentlig opsparing korrigeret for tilpasningsprofil og tilbageløb vedr. afgifter	24.003	
18. Marginale nettoafgifter inkl. skatter og subsidier vedr. kapital og bolig, (13)+(15)+(16)+(17)	234.134	
19. Marginale nettoafgifter af husholdningers forbrug inkl. Kapitalskatter (18)/(5), pct.	**24,6**	**23,6**
20. BNI- og BNP-korrektion	5.330	
21. Marginale nettoafgifter efter BNI- og BNP-korrektion, (18)-(20)	228.804	
22. Marginale nettoafgifter af husholdningers forbrug inkl. kapitalskatter og BNI- og BNP-korrektion, (21)/(5), pct.	**24,1**	**23,0**

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM og egne beregninger.

Data

I forbindelse med opgørelsen er der behov for at opgøre:

- Det relevante skatteprovenu (og udgiftsniveau) fra skattearter (og udgiftsposter), der varierer med marginale ændringer i den disponible indkomst.

- Danske husholdningers forbrug i Danmark og udlandet.

Af nationalregnskabets input/output-tabeller fremgår værdien af de transaktioner, som foretages mellem brancher og opdelt på dansk økonomis anvendelses-

komponenter (privatforbrug, NPISH, offentligt forbrug, investeringer, forbrug af input i erhverv og eksport). Input/output-tabellerne indeholder også information om afgiftsbetalinger opdelt på moms hhv. punktafgifter og subsidier opdelt på brancher i erhverv og endelige anvendelseskomponenter.[4]

Det gør input/output-tabellerne velegnede som udgangspunkt for skematisk at opgøre den umiddelbare belastning af de afgifter, der ikke direkte belaster husholdningerne, men som dels indirekte belaster husholdningernes disponible indkomst og dels varierer med marginale ændringer i husholdningernes disponible indkomst.

Det skal bemærkes, at fordelingen af afgifter på anvendelseskomponenter i input/output-tabellerne og nationalregnskaber er forbundet med en vis usikkerhed.

Skatte- og afgiftsprovenuer til tilbageløbsfaktoren
De provenuer og subsidier, der indgår i beregningen af tilbageløbsfaktoren, findes i tabellerne SKAT (også nationalregnskabstabel 2.6) og OFF17 i Danmarks Statistiks statistikbank.

De afgifter som indgår i provenuerne for moms og punktafgifter i input/output-tabellerne svarer imidlertid ikke fuldt ud til de afgifter mv, der er relevante i tilbageløbsberegningen, *jf. figur 3 og 4*. De afgifter, der indgår i beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren, er inddelt efter art i figur 3 og fremgår ligeledes af tabel 4 senere, mens input-/output-tabellens opdeling på moms hhv. punktafgifter og subsidier (netto) fremgår af figur 4.

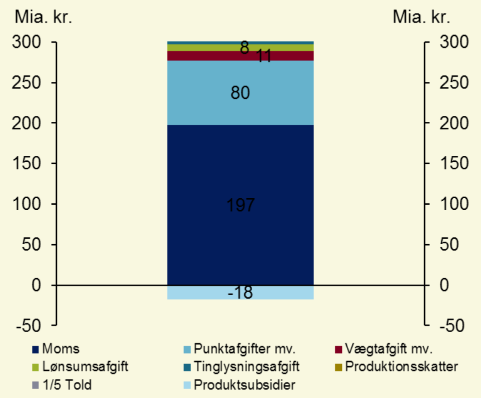
- Momsprovenuet er identisk i nationalregnskabets input/output-tabeller og i "den store skattetabel" (197,4 mia. kr. i 2016).

- Input/output-tabellernes "produktskatter og subsidier, netto" (76,1 mia. kr. i 2016) svarer dog ikke til det resterende beløb, der indgår i beregningen af tilbageløbsfaktoren. Dette skyldes blandt andet, at PSO-afgiften ikke medtages i beregningen af tilbageløbsfaktoren, men indgår i input/output-tabellernes "produktskatter og subsidier, netto". Desuden inkluderes tolden kun delvist i tilbageløbs-beregningen. Omvendt inkluderes vægtafgift, lønsumsafgift og spildevandsafgift i beregningen af tilbageløbsfaktoren, men indgår ikke i input/output-tabellernes varetilknyttede skatter. Endelig kan der også være mindre forskelle i subsidierne. I det omfang, at de afgifter, der medtages i beregningen af tilbageløbsfaktoren, ikke fordeler sig på samme måde mellem økonomiens anvendelseskomponenter som de varetilknyttede afgifter i nationalregnskabets input/output-tabeller, vil denne afvigelse føre til en unøjagtighed i forbindelse med anvendelsen af input/output-tabellerne til beregningen af korrektioner af nettoafgiftsfaktoren.

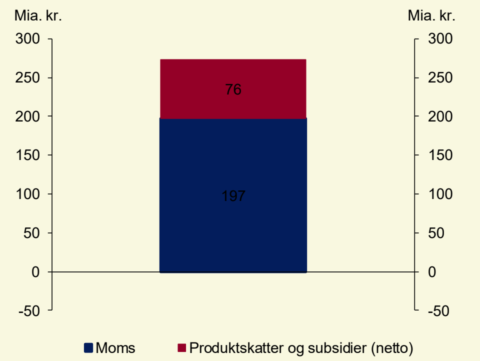
[4] Skatterne er i input/output-tabellerne inddelt på moms, netto punktafgifter, told og produktionsskatter. For beregning af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren anvendes kun de to første kategorier.

I input/output-tabellerne indgår således et samlet provenu fra moms og netto produktskatter på 273,6 mia. kr. (=197+76), mens provenuet, der anvendes til beregning af tilbageløbssfaktoren udgør 286,4 mia. kr. (=0,3+1+6+8+11+80+197-18).

Figur 3
Afgifter på forbrug som indgår i beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren, 2016



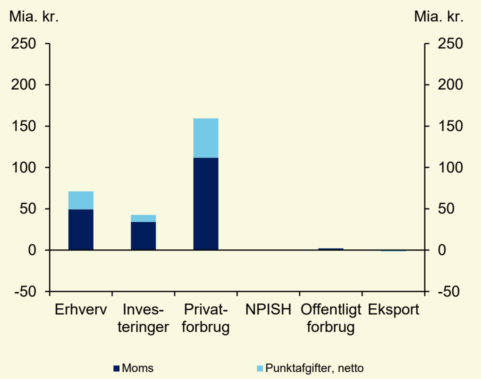
Figur 4
Varetilknyttede afgifter mv. fra IO-tabellerne, 2016



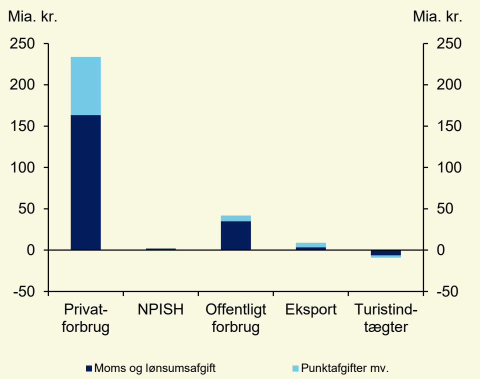
Kilde: Afgifter og produktsubsidier i figur 3 er fra statistikbankens SKAT og OFF17 henholdsvis. Varetilknyttede afgifter i figur 4 er fra nationalregnskabets input/output-tabeller.

Den umiddelbare sektorfordeling af moms hhv. punktafgifter og subsidier netto, som den fremgår af input/output-tabellen, er vist i *figur 5*. Det samlede provenu for anvendelseskomponenterne under ét svarer til provenuet i *figur 4*. Med afsæt i det samlede provenu fra afgifter mv., der medtages i beregningen af tilbageløbsfaktoren (*figur 3*), og efter en række korrektioner, bliver den endelige fordeling på husholdninger og de anvendelser, der tages ud af beregningen af tilbageløbsfaktoren, som i *figur 6*.

Figur 5
Sektorfordeling af moms og punktafgifter netto i input/output-tabellerne, 2016



Figur 6
Endelig fordeling på husholdninger og øvrige efter korrektioner, 2016



Kilde: Nationalregnskabets input/output-tabeller og egne beregninger.

Forbrugsudgift til tilbageløbsfaktoren
Der er flere tal i nationalregnskabet, der handler om "privatforbrug", *jf. tabel 3*. Ved beregning af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren søger man at opgøre virkningen på de offentlige afgiftsindtægter mv. ved en stigning i den disponible indkomst for danskerne forårsaget af en direkte skattenedsættelse eller højere overførsler.

Danskerne kan bruge deres disponible indkomst på dansk område eller i udlandet. Bruger de indkomsten i udlandet, indgår det i turistudgifter. På dansk område vil der være et forbrug, der udover danskernes også vil omfatte udlændinge, der er på turistbesøg mv. (turistindtægter).

I opgørelsen af tilbageløbsfaktoren anvendes i nævneren danske husholdningers forbrugsudgift, *jf. tabel 3 række 4*, idet denne vurderes bedst at afspejle danske husholdningers disponible indkomst.

Tabel 3
Opgørelse af privatforbruget

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Husholdningers forbrugsudgift på dansk område	804,5	829,2	805,1	832,6	856,1	879,7	893,0	908,1	930,7	957,4
2. Turistudgifter	30,0	32,2	34,3	36,0	37,3	38,9	38,8	40,6	41,4	42,4
3. Turistindtægter	33,6	33,3	31,5	34,3	37,7	38,9	41,2	44,2	46,6	49,1
4. Danske husholdningers forbrugsudgifter, (1)+(2)-(3)	800,9	828,1	807,9	834,3	855,7	879,7	890,6	904,5	925,5	950,7
5. Forbrugsudgifter i nonprofit institutioner rettet mod husholdninger (NPISH)	24,9	25,6	27,0	27,9	29,2	30,7	29,8	29,8	29,8	29,2
6. Privatforbrug, (4)+(5)	825,7	853,7	834,9	862,2	884,9	910,4	920,3	934,3	955,3	979,9

Kilde: Danmarks Statistik, nationalregnskabet (NAHC1).

Det skal bemærkes, at NPISH også indgår i privatforbruget (række 6 i tabel 3). Lang hovedparten af produktionen i NPISH betales dog ved overførsler fra det offentlige, jf. senere. Den andel af privatforbruget, der kan henføres til NPISH, skal således ikke med i nævneren. Ved beregning af tilbageløbsfaktor og NAF behandles NPISH i stedet sammen med den offentlige sektor.

Basisberegning (1-6)
Til brug for opgørelsen af nettoafgiftsfaktoren beregnes indledningsvist det samlede provenu fra en række indirekte skatter, som i første omgang omfatter både husholdninger og erhverv, *jf. tabel 4*.

Moms er den største komponent i opgørelsen og udgør omtrent 2/3 af det samlede nettoafgiftsprovenu i perioden fra 2007-2016. En anden stor komponent er *punktafgifter mv.* som blandt andet omfatter afgifter på energi, told, forbrugsgoder og serviceydelser.

Hertil lægges en række afgifter, der i vid udstrækning besidder de samme egenskaber som punktafgifter. *Lønsumsafgiften* medtages, da denne delvist udgøres af et beregnet momsgrundlag for ikke-momspligtige virksomheder. Også *vægtafgift*, der er en afgift på bilejerskab, lægges til. I nationalregnskabet er vægtafgift kategoriseret som skat på formue, ejendom og besiddelse. Afslutningsvis medregnes provenuet fra spildevandsafgiften under komponenten *produktionsskatter*. Indtægter vedr. Arbejdsmiljøfonden og indbetalinger til Garantiformuen[5] og Afviklingsfonden samt provenu fra salg af CO2-kvoter[6] medregnes derimod ikke.

Ligesom produktskatter generelt inkluderes i beregningen af nettoafgiftsfaktoren, bør *produktsubsidier* (primært støtte til VE og kollektiv transport) medregnes med modsat fortegn. Offentlig subsidiering skyldes typisk et ønske om at nedbringe markedsprisen på særlige goder eller at støtte visse erhverv og produktionsformer. I perioden fra 2007-16 udgør produktsubsidierne mellem 10,8 og 17,9 mia. kr. og udviser betragtelig vækst, hvilket primært skyldes stigende VE-støtte og produktionsuafhængig støtte til kraftvarmeværker (grundbeløb). Når den disponible indkomst i husholdningerne stiger, forventes statens udgifter til varetilknyttede subsidier som udgangspunkt også at stige.[7]

En del af provenuet fra de indirekte skatter må dog antages at have en ringe samvariation med forbrugernes disponible indkomst, og derfor trækkes disse ud af beregningen. Provenuet fra *PSO-afgiften* fratrækkes produktskatterne, da den er en øremærket skat. PSO-afgiften udfases i perioden 2017-22, hvorefter statens udgifter til VE-støtte fremover finansieres over finansloven.[8] Videre indgår *medielicens* ikke i udregningen, da denne komponent kan sammenlignes med en kopskat og derfor formodes at være invariabel med marginale ændringer i forbrugernes disponible indkomst.[9]

Tolden er en særlig komponent i forbindelse med beregningen af nettoafgiftsfaktoren og tilbageløbsfaktoren. Toldindtægterne vil ligesom andre afgifter stige i tilfælde af øget disponibel indkomst. Omkring 80 pct. af indtægterne videreføres imidlertid til EU.[10] Denne del af tolden fraregnes derfor ved beregningen af tilbageløbsfaktoren.

---

[5] Garantiordning for indskydere og investorer (tidligere garantifonden for indskydere og investorer).

[6] Provenuet fra salg af CO2-kvoter vurderes ikke at afhænge af disponibel indkomst, da den danske stat får en mindre andel (under 2 pct.) af EU's samlede indtægter fra salg af auktionskvoter i medlemslandene. Denne andel fastlægges for en længere periode ad gangen. Provenuet afhænger desuden af kvoteprisen, der fastsættes på det fælleseuropæiske kvotemarked i hele EU.

[7] Dette vil dog ofte ikke være tilfældet for VE-støtte. Der tages indirekte hensyn til dette gennem korrektionen for indkomstelasticiteten af subsidierede varer, jf. senere.

[8] PSO-afgiften er en øremærket afgift på elektricitet, der i modsætning til de fleste andre indirekte skatter ikke afhænger af forbruget, men er givet direkte af støttebehovet. Når den disponible indkomst stiger, vil forbruget af elektricitet stige, hvorefter PSO-provenuet umiddelbart stiger. Øgede indtægter vil dog blive brugt på at sænke PSO-tariffen, således at PSO-indtægterne fortsat svarer til støttebehovet. Indtægterne fra PSO-afgiften vil derfor alt andet lige være uændrede og uafhængige af disponibel indkomst. Der kan dog argumenteres for, at et større elforbrug vil lede til et større støttebehov (diskretionær ændring), hvis politiske målsætninger vedr. energiforbrug og VE fortsat skal indfris. På den anden side vil større elforbrug trække i retning af højere markedspriser på el, hvilket isoleret set reducerer støttebehovet. I tidligere NAF-beregninger (før aftale om afskaffelse af PSO-afgiften) er PSO-afgiften blevet taget ud af nettoafgifterne med henvisning til øremærkningen.

[9] Medielicesen udfases i perioden 2019-22 som følge af *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen* fra marts 2018.

[10] Danmark overfører aktuelt 80 pct. af de danske toldindtægter til EU, mens de resterende 20 pct. i princippet beholdes til at dække administrationsomkostninger. Reelt er udgifterne til administration dog langt mindre end 20 pct. Andelen, der skal overføres til EU, er til politisk forhandling, når EU's flerårige finansielle rammer fastlægges. Tidligere har den andel Danmark kunne beholde til administration således både været 10 pct. og 25 pct.

Tabel 4
Basisberegning af tilbageløbsfaktor

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Moms	174,6	173,9	167,5	171,6	176,4	181,6	181,4	186,0	190,1	197,4
2. Punktafgifter mv.	89,4	81,7	74,5	79,5	80,8	83,4	86,3	84,2	86,3	87,6
2.1 Energiafgifter	*36,4*	*36,8*	*36,4*	*39,8*	*41,8*	*40,2*	*40,7*	*38,9*	*37,3*	*37,8*
2.2 Miljøafgifter	*4,5*	*4,5*	*4,1*	*3,4*	*3,5*	*4,0*	*4,6*	*3,9*	*4,2*	*3,7*
2.3 Nydelsesmidler	*10,6*	*10,3*	*10,2*	*11,3*	*10,6*	*11,9*	*12,3*	*11,0*	*11,7*	*11,1*
2.4 Registreringsafgift	*24,3*	*19,1*	*11,9*	*13,6*	*13,6*	*13,1*	*15,2*	*16,0*	*18,0*	*19,4*
2.5 PSO-afgift	*4,3*	*1,8*	*3,5*	*3,0*	*2,6*	*5,1*	*5,7*	*6,9*	*7,3*	*7,6*
2.6 Tinglysningsafgift	*8,7*	*8,1*	*5,2*	*5,7*	*5,1*	*4,9*	*4,7*	*5,3*	*5,9*	*6,0*
2.7 Øvrige afgifter, i alt	*9,3*	*9,2*	*8,4*	*8,3*	*8,7*	*9,2*	*7,8*	*7,6*	*7,9*	*8,1*
3. Lønsumsafgift	4,7	4,6	4,5	4,9	5,8	5,8	6,5	6,9	7,2	8,1
4. Vægtafgift mv.	10,2	10,4	10,5	10,6	10,5	10,6	11,4	11,2	11,6	11,4
5. Produktionsskatter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
6. Told mv.	3,3	3,1	2,6	3,2	3,2	3,0	2,8	3,0	3,3	3,1
7. Medielicens	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,4	4,4	4,5	4,4
8. Nettoafgifter (ekskl. Subsidier), (1)+(2)-(2.5)+(3)+(4)+(5)+0, 2x(6)	**284,2**	**277,7**	**259,4**	**270,2**	**276,8**	**282,0**	**285,3**	**287,5**	**294,9**	**304,0**
9. Produktsubsidier	12,2	10,8	12,7	11,8	12,5	14,0	15,0	16,4	17,9	17,6
10. Nettoafgifter (inkl. Subsidier), (8)-(9)	**272,0**	**266,9**	**246,7**	**258,3**	**264,4**	**268,0**	**270,3**	**271,1**	**277,0**	**286,4**
11. Danske husholdningers forbrugsudgift	**800,9**	**828,1**	**807,9**	**834,3**	**855,7**	**879,7**	**890,6**	**904,5**	**919,5**	**950,7**
12. Foreløbig TF (10)/(11), pct.	**34,0**	**32,2**	**30,5**	**31,0**	**30,9**	**30,5**	**30,4**	**30,0**	**30,1**	**30,1**

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM og egne beregninger. Skatteindtægter og produktsubsidier er fra statistikbankens SKAT og OFF17 henholdsvis, hvor de er opgjort på nationalregnskabsform. Husholdningernes forbrug findes i nationalregnskabets NAHC1 i statistikbanken.

Ifølge basisberegningen udgjorde de samlede nettoafgifter (inkl. subsidier) til danske offentlige myndigheder 286,4 mia. kr. i 2016. Dette svarer til 30,1 pct. af de danske husholdningernes forbrugsudgift (det samlede privatforbrug fratrukket non-profit sektoren (NPISH), *jf. tabel 4*). Over perioden 2007-16 udgjorde de samlede nettoafgifter i gennemsnit 31,0 pct. af husholdningernes forbrugsudgift, *jf. tabel 2*.

Provenuet fra moms og punktafgifter mv. var relativt højt i 2007-08 og faldt nominelt i de efterfølgende år under finanskrisen. Fra 2007 til 2016 er momsprovenuet derfor steget mindre end forbruget, mens punktafgifterne er lavere i 2016 end i 2007. Det skyldes dels konjunkturudsving, og dels at forbruget af varer pålagt energi- og miljøafgifter samt afgifter på nydelsesmidler er faldet over perioden.

Korrektioner af basisberegningen (7-22)

Erhvervenes nettoafgifter – afgifter på input og fordeling på endelige anvendelser (forløber for 7 og 8)
I basisberegningen ovenfor er alle nettoafgifterne inkluderet, uanset om de betales i forbindelse med privat eller offentligt forbrug, eller om de betales i forbindelse med input i produktionen hos erhvervene. En stor del af det årlige afgiftsprovenu kan henføres til input i erhverv, *jf. figur 5 og tabel 5*. Over perioden fra 2007-16 udgjorde denne post 25-30 pct. af det samlede provenu fra varetilknyttede skatter og udviser en stigende tendens. Hertil kommer afgifter henført til investeringer og eksport, som ikke kan forventes at variere med den disponible indkomst. Disse behandles særskilt i kommende afsnit.

Til beregning af nettoafgifts- og tilbageløbsfaktoren er det nødvendigt at tage stilling til, hvordan de nettoafgifter, der er henført til erhverv i input/output-tabellerne, er foranlediget af de endelige anvendelser i forsyningsbalancen. Dvs. om afgiftsbelagte input i erhverv vedrører produktion forårsaget af privatforbrug, offentligt forbrug, investeringer eller eksport. Kun den del, der vedrører privatforbrug vil som udgangspunkt ændre sig, når husholdningernes disponible indkomst ændres.

De indirekte skatter og subsidier, der fremgår af nationalregnskabsstatistikkens branchefordeling og input/outputtabeller, afspejler ikke fuldt ud den endelige anvendelse af afgiftsbelagte varer mv. i Danmark. Byrden af skatter og afgifter kan i sidste ende kun bæres af personer, uanset om det umiddelbart påhviler fysiske personer eller virksomheder at betale. Hvis det påhviler virksomheden at afregne afgiften, er det enten virksomhedens aftagere, leverandører, ejere eller ansatte, der i sidste ende kan betale skatten. Det sker i form af enten en højere pris for den vare, virksomheden sælger, lavere priser til leverandører, et lavere afkast af investeringerne, en lavere aflønning af arbejdskraften eller en kombination af alle fire muligheder. Til beregning af tilbageløbsfaktoren er det dog underordnet, om den del af erhvervenes nettoafgifter, der vedrører produktion til danske husholdningers privatforbrug, bæres af husholdningerne gennem overvæltning i priserne eller nedvæltning i lønningerne. Det er således ikke nødvendigt at kortlægge den reelle incidens af afgifterne på input i erhverv.

For beregning af nettoafgifts- og tilbageløbsfaktoren er det afgørende, om afgifter og subsidier henført til erhverv i input/outputtabellerne vedrører produktion, der i sidste ende anvendes til privatforbrug, offentligt forbrug eller eksport.

Det forudsættes beregningsmæssigt, at der vil være de fornødne ressourcer i økonomien til, at øget privatforbrug vil føre til øget produktion i erhvervene og dermed tilbageløb via nettoafgifter på input i erhverv, *jf. boks 2*. Desuden forudsættes, at marginale ændringer i danske husholdningers forbrug vil have samme forhold mellem dansk produktion og import som før ændringen (uændret forsyningsstruktur.) og at marginale ændringer i forbruget fører til en proportional æn-

dring af de forskellige input i produktionen før ændringen (konstant skalaafkast for alle råvarer og produktionsfaktorer).[11]

Boks 2

Tilbageløb og betydningen af afgifter på input i erhvervene og forudsætninger om finansiering

Afgifter på *input i produktionen* betales uanset om varen afsættes til endeligt forbrug i Danmark eller eksporteres (fx miljøafgifter i landbruget eller energiafgifter i industrien). Hvordan afgifter på input i produktionen varierer med marginale ændringer i husholdningernes disponible indkomst afhænger bl.a. af, hvordan indkomstskatteændringer mv. forudsættes finansieret.

Provenuet fra den del af de indirekte skatter, der påhviler input i erhverv, vil være upåvirket ved skatte- og overførselsændringer, der påvirker husholdningernes disponible indkomst, hvis disse antages at være *ufinansierede* og der antages samme afgiftsbelastning på input til fremstilling af privatforbrug og eksport. Hvis fx indkomstskatten sættes ned, øges husholdningernes disponible indkomster og forbrug. Husholdningerne køber bl.a. flere varer fra danske virksomheder, der betaler afgifter af input i produktionen. Hvis det fører til, at produktionen af forbrugsvarer i DK øges, stiger afgiftsbetalingen. I det omfang der er fuld kapacitetsudnyttelse i udgangspunktet, kan danske virksomheder ikke umiddelbart øge produktionen. Produktionen er givet fra udbudssiden, og rammevilkårene påvirkes umiddelbart ikke (bortset fra evt. arbejdsudbudseffekt af indkomstskattenedsættelsen, som der ses bort fra da tilbageløbsfaktoren beregnes under antagelse af uændret adfærd). Den øgede efterspørgsel fra danske husholdninger fører derfor til øget import, eller at en større andel af danske virksomheders produktion afsættes til danske husholdninger og eksporten falder tilsvarende. Afgifter på input i produktionen er uændrede. Den del af nettoafgifterne, der kan henføres til input i produktionen i Danmark i konkurrenceudsatte erhverv, vil således – i en situation med fuld kapacitetsudnyttelse – principielt ikke give anledning til tilbageløb, hvis indkomstskattelempelsen forudsættes at være ufinansieret.

Forudsættes i stedet, at indkomstskattenedsættelsen finansieres af lavere offentligt forbrug, frigøres arbejdskraft i den offentlige sektor, som står til rådighed for private virksomheder. Det skaber plads til, at produktionen i danske virksomheder kan øges, og indtægterne fra afgifter på input i produktionen stiger, når forbruget stiger. Dermed kan det også forudsættes, at en stigning i dansk forbrug fører til en stigning i dansk produktion, hvor der anvendes afgiftsbelagte input.

Alternativt kan en konkret skatte- eller afgiftsnedsættelse antages at være finansieret af en modgående skattestramning, hvilket umiddelbart har den modsatte effekt på den private efterspørgsel. Afhængig af omfanget af de afledte strukturvikrninger mv., og dermed kravet til den umiddelbare provenuvirkning af finansieringen set i forhold til den umiddlebare provenuvirkning af lempelsen, kan der dog fortsat være tale om en nettovirkning på den private efterspørgsel.

Staten kan generelt ikke foretage varige ufinansierede skattelempelser, da dette ikke er foreneligt med holdbar finanspolitik. Derudover er den danske finanspolitik på kort sigt underlagt budgetloven, der begrænser mulighederne for at foretage ufinansierede lempelser af skatterne. Derfor forekommer det rimeligt at forudsætte, at skattelempelser mv. er fuldt finansieret af lavere offentligt forbrug (eller modgående skattestramninger).

Ved beregningsteknisk at antage, at lempelser i skatter og overførsler altid finansieres af lavere offentligt forbrug, sikres det, at den samfundsøkonomiske analyse ikke påvirkes af det faktiske valg af finansiering. Virkningen af en ændring i skatter eller overførsler kan således adskilles fra virningen af den faktiske finansiering, og analysen giver samme resulatet for en given skatteændring, uanset hvilken finansiering der faktisk anvendes.

Til beregning af tilbageløbsfaktoren forudsættes, at afgifter på input i produktionen har samme endelige anvendelse som forsyningsbalancens endelige efterspørgselskomponenter.

I *tabel 5, del 2* er nettoafgifterne opgjort efter en proportional fordeling af nettoafgifterne på erhvervenes input på forsyningsbalancens endelige efterspørgselskomponenter. Den del af erhvervenes afgiftsbetalinger, der herved henføres til det of-

[11] I det omfang, der måtte være stordriftsfordele i produktionen, kan det fanges op af den korrektion der foretages på grund af afvigelse fra en indkomstelasticitet på 1, jf. senere.

fentlige (inkl. NPISH) og til eksport vil i korrektion 7 og 8 blive fraregnet tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren, *jf. nedenfor*.

Tabel 5
Fordeling af nettoafgifter på endelige anvendelser

Mia. kr.	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Før fordeling af input i erhverv										
Erhverv	64,9	66,0	63,9	65,3	67,0	69,2	67,8	68,5	69,4	71,1
Privatforbrug (inkl. NPISH)	146,6	145,5	135,5	143,9	143,3	149,8	153,5	151,5	154,8	159,2
Offentligt forbrug	2,4	2,5	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	2,2
Investeringer	48,0	39,8	33,8	34,0	38,2	36,1	35,6	38,8	39,8	42,6
Eksport	-1,4	-0,8	-1,1	-0,7	-0,7	-1,3	-1,6	-1,7	-1,6	-1,6
I alt	**260,5**	**252,9**	**234,6**	**244,9**	**249,9**	**256,0**	**257,4**	**259,2**	**264,6**	**273,6**

Mia. kr.	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Efter fordeling af input i erhverv										
Privatforbrug	163,8	161,7	150,4	158,3	158,0	164,8	168,0	183,1	169,4	174,5
NPISH	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,5	1,5
Offentligt forbrug	24,9	26,6	27,9	28,4	28,0	28,9	28,2	28,0	29,6	30,2
Investeringer	54,2	45,5	38,7	39,1	43,8	41,5	40,9	44,9	45,4	48,5
Eksport	16,3	17,7	16,1	17,6	18,6	19,1	18,7	15,7	18,6	18,9
- Heraf turistindtægter	*-6,4*	*-6,6*	*-6,7*	*-7,1*	*-7,2*	*-7,6*	*-7,6*	*-8,6*	*-7,9*	*-8,1*
I alt	**260,5**	**252,9**	**234,6**	**244,9**	**249,9**	**256,0**	**257,4**	**273,3**	**264,6**	**273,6**

Mia. kr.	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Efter fordeling af input i erhverv og investeringer										
Privatforbrug	196,1	188,8	173,4	181,5	184,0	189,4	192,3	198,9	196,4	203,4
NPISH	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
Offentligt forbrug	41,2	40,3	39,5	40,2	41,1	41,4	40,5	39,3	43,3	44,7
Eksport	21,7	22,2	20,0	21,5	22,9	23,2	22,8	19,2	23,2	23,7
- Heraf turistindtægter	*-7,6*	*-7,6*	*-7,7*	*-8,2*	*-8,4*	*-8,8*	*-8,8*	*-9,4*	*-9,2*	*-9,5*
I alt	**260,5**	**252,9**	**234,6**	**244,9**	**249,9**	**256,0**	**257,4**	**259,2**	**264,6**	**273,6**

Pct.-point	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Efter fordeling af input i erhverv og investeringer										
Privatforbrug	75,3	74,7	73,9	74,1	73,6	74,0	74,7	76,8	74,2	74,4
NPISH	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Offentligt forbrug	15,8	15,9	16,8	16,4	16,5	16,2	15,7	15,2	16,4	16,3
Eksport	8,3	8,8	8,5	8,8	9,2	9,1	8,9	7,4	8,8	8,7
- Heraf turistindtægter	*-2,9*	*-3,0*	*-3,3*	*-3,3*	*-3,4*	*-3,4*	*-3,4*	*-3,6*	*-3,5*	*-3,5*
I alt	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Kilde: Danmarks Statistiks input/output-tabeller og egne beregninger.

I 2016 udgjorde nettoafgifterne i nationalregnskabets input/output-tabeller 273,6 mia. kr., hvoraf 159,2 mia. kr. (ca. 58,2 pct.) vedrørte privatforbrug, mens belastningen af input i erhverv udgjorde 71,1 mia. kr. (ca. 26,0 pct.). Fordeles de 71,1 mia. kr. proportionalt ud på de øvrige anvendelser, der foranledigede produktionen i erhverv, kan i alt 174,5 mia. kr. henregnes til privatforbrug, 1,5 mia. kr. til NPISH, 30,2 mia. kr. til offentligt forbrug, 48,5 mia. kr. til investeringer og 18,9 mia. kr. til eksport, *jf. tabel 5*.

Korrektion for nettoafgifter på investeringer (forløber for 7 og 8)
Det må dernæst håndteres, at det ikke umiddelbart er klart, hvorvidt de nettoafgifter, der efter nationalregnskabet påhviler investeringskomponenten, kan henføres til hhv. privatforbrug, offentligt forbrug eller eksport. Den indirekte skattebetaling på investeringer udgør samlet set ca. 48,5 mia. kr. i 2016 (inkl. overvæltningen fra input i produktionen på ca. 5 mia. kr.), *jf. tabel 5, del 2*.

Fordelingen af den indirekte skattebetaling på investeringer kan ikke beregnes via input/output-tabeller. Derfor er belastningen fordelt skønsmæssigt på baggrund af en vurdering af investeringernes sammensætning på investeringer vedr. bolig, eksport etc. Det forudsættes, at 60 pct. vedrører privatforbrug, 30 pct. offentligt forbrug og 10 pct. eksport. Denne skønsmæssige fordeling er forbundet med betydelig usikkerhed.

Det lægges således til grund, at ca. 60 pct. – svarende til 29 mia. kr. – i sidste ende hviler på privatforbruget. Heraf kan 50 pct. henføres til skatter på investeringer i boliger, der belaster husholdningerne via boligforbruget. De 30 pct., der antages at kunne henføres til den offentlige sektor, er indeholdt i den offentlige sektors beregnede afgiftsbetaling nedenfor (korrektion 7). Resultatet fremgår af *tabel 5, del 4*.

Under en række forudsætninger er det hermed klarlagt, hvordan nettoafgifter henført til erhverv og investeringer påhviler de endelige efterspørgselskomponenter (husholdningernes forbrug, offentligt forbrug og eksport). Dette er udgangspunkt for beregning af korrektioner for vareskatter, der direkte og indirekte pålægges det offentlige samt eksporten og turister, og som ikke varierer med danske husholdningers forbrug.

Moms og afgifter fra den offentlige sektor (7)
Både den offentlige sektor samt "non-profit" foreninger og organisationer (NPISH) belastes direkte og indirekte af varebeskatningen i Danmark. Den offentlige sektor betaler moms og afgifter til staten af sine varekøb. Størstedelen af det offentliges forbrug af inputvarer eller investeringer erhverves fra leverandører, der har betalt afgifter til staten, hvorved priserne på input i det offentlige er belastet af afgifter.

Provenuet fra moms og afgifter på den offentlige sektors varekøb er inkluderet i data for skatteprovenuer, men offentlige enheder modtager refusion for momsbetalinger.[12] Det offentlige har udgifter til moms på indkøb efter de almindelige

[12] Disse refusioner bogføres på udgiftskonti og er dermed ikke renset ud af afgiftsindtægterne i fx tabel 4.

momsregler. Hvis det offentlige derimod ved arbejdskraft selv producerer varer, der indgår i det offentlige forbrug, er det ikke momsbelagt. Det giver alt andet lige et incitament til egenproduktion (insourcing). Ved refusionsordningerne neutraliseres momsfordelen ved egenproduktion. I 2016 udgjorde refusionerne for den offentlige sektors købsmoms 35,1 mia. kr., *jf. tabel 6*.[13] Refusionerne vedrører både drifts- og anlægsudgifter, svarende til udgifter på i alt 140,4 mia. kr. før moms.

I forbindelse med beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren bør refundérbare offentlige udgifter til afgifter ikke medregnes. Det lægges således til grund, at den reale mængde af den offentlige sektors drifts- og anlægsudgifter er uændret ved ændringer i skatter eller overførsler. I nominelle størrelser vil et umiddelbart merprovenu ved en forhøjelse af fx momsen, der kan henføres til det offentlige selv, modgås af en stigning i de nominelle udgifter til refusion af præcis samme størrelse.

Heller ikke den direkte belastning gennem punktafgifter eller den indirekte belastning af den offentlige sektor gennem afgifter på input i de varer, som det offentlige køber, bør medregnes til trods for, at staten ikke direkte betaler refusion herfor. Indirekte sker det dog ved, at de offentlige budgetter PL-reguleres. Dvs. bevillingerne til udgiftsbaser, som berøres af prisændringer som følge af afgiftsændringer kan op- eller nedjusteres præcis svarende til provenuet fra det offentliges egen skattebetaling, så den reale mængde af de offentlige drifts- og anlægsudgifter er uændret.

Hvis ikke der beregningsteknisk korrigeres for det offentliges andel af afgiftsprovenuet i beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren, vil de blive kunstigt høje. Anvendes fx nettoafgiftsfaktoren da i forbindelse med samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, vil man foretage en overkorrektion for forholdet med det offentliges pris og husholdningernes betalingsvillighed.

Ifølge nationalregnskabsstatistikkens input/output tabeller udgjorde punktafgiftsbelastningen fratrukket subsidier af indkøb til det offentlige blot ca. 67 mio. kr. i 2016 før overvæltning af punktafgifter betalt af erhvervene og fordeling af afgiftsbelastningen på investeringer. Det afspejler, at punktafgiftspligtige varer har en lille vægt i det offentlige forbrug. Efter overvæltning af erhvervenes afgiftsbetaling i priserne øges afgiftsbelastningen af det offentlige forbrug til ca. 3,7 mia. kr. i 2016. Anvendes endvidere den ovenfor nævnte antagelse om, at 30 pct. af afgifterne på investeringerne kan henføres til det offentlige, kan det samlet opgøres, at det offentlige direkte eller indirekte belastes med netto ca. 7,1 mia. kr. fra punktafgifter.[14]

[13] Også nationalregnskabets input-output-tabeller indeholder oplysninger om den offentlige sektors momsbetalinger. Det vurderes, at momsrefusionerne i statsregnskabet er en mere direkte og retvisende kilde til opgørelsen af den offentlige sektors momsbetaling.

[14] Hertil kommer i princippet den andel af vægtafgiften, som betales af det offentlige, samt en andel af lønsumsafgiften svarende til det offentliges andel af anvendelsen af varer og tjenester fra lønsumsafgiftspligtige erhverv (primært finansielle ydelser). Det offentliges andel af vægtafgiftsprovenuet skønnes at være omkring 1 pct. (svarende til det offentliges andel af benzinafgiften i BRAS). Den offentlige sektors direkte anvendelse af finansielle ydelser er ligeledes forholdsvis beskeden (godt 2 pct.). Der ses derfor bort fra vægtafgift og lønsumsafgift i korrektionen for den offentlige sektor. Vægtafgift og lønsumsafgift har imidlertid belastet leverandørerne af varer og tjenester til det offentlige. Bemærk også, at korrektionen for det offentlige sektors andel af punktafgifter mv. derfor ikke skaleres op med forskellen mellem afgifter og produktsubsidier

På baggrund af opgørelsen af den offentlige sektors afgiftsbetalinger til sig selv kan korrektion af tilbageløbsfaktoren for den offentlige sektor beregnes til 4,3-4,6 pct., *jf. tabel 6*.

Det skal desuden bemærkes, at der er en afvigelse mellem nettoafgifterne i række 1 i tabel 6 og nettoafgifterne i tabel 5. Det skyldes, at tabel 5 er beregnet med udgangspunkt i de varetilknyttede afgifter mv. fra input/output-tabellerne, mens nettoafgifterne i række 1 i tabel 6 er beregnet på baggrund af basisberegningen i tabel 4, *jf. den forskel der fremgår af figur 3 og 4*.

Tabel 6

Korrektion for offentlig sektor og NPISH (inkl. offentlige investeringer)

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Nettoafgifter	**272,0**	**266,9**	**246,7**	**258,3**	**264,4**	**268,0**	**270,3**	**271,1**	**277,0**	**286,4**
2. Off. moms, refusion	26,2	28,6	30,6	30,8	30,9	33,0	33,6	34,9	35,0	35,1
3. Off. punktafgifter og -subsidier, netto	8,3	7,1	6,0	6,9	7,4	6,7	6,4	6,9	6,3	7,1
4. Korrektion for offentlig sektor, (2)+(3)	**34,5**	**35,7**	**36,7**	**37,8**	**38,3**	**39,7**	**40,0**	**41,8**	**41,8**	**42,1**
5. NPISH, moms	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6
6. NPISH, punktafgifter	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
7. Korrektion for NPISH, (5)+(6)	**1,7**	**1,8**	**1,8**	**1,9**	**2,1**	**2,1**	**1,9**	**2,0**	**1,9**	**1,9**
8. Korrektion for offentlig sektor og NPISH, (4)+(7)	**36,2**	**37,5**	**38,5**	**39,7**	**40,4**	**41,8**	**42,0**	**43,8**	**43,8**	**44,1**
9. Nettoafgifter efter NPISH, (1)-(8)	**235,8**	**229,4**	**208,2**	**218,7**	**224,0**	**226,3**	**228,3**	**227,3**	**233,7**	**242,3**
Foreløbig TF, pct.	**29,4**	**27,7**	**25,8**	**26,2**	**26,2**	**25,7**	**25,6**	**25,1**	**25,4**	**25,5**
- Effekt af offentlig sektor på TF, pct.-point	-4,3	-4,3	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5	-4,6	-4,5	-4,4
- Effekt af NPISH på TF, pct.-point	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

Anm.: Statens udgifter til momsrefusion er opgjort på finanslovsform og ikke nationalregnskabsform.
Kilde: Statens historiske udgifter til refusionsordningen kan findes i statsregnskabet på paragrafferne § 10.25 og § 35.12 pr. marts 2017. Danmarks Statistiks input/output-tabeller og egne beregninger.

I 2007 beløb refusioner og indirekte skatter sig til 26,2 mia. kr., mens de i 2016 udgjorde 35,1 mia. kr., *jf. tabel 6*. Vækstraten i refusioner over perioden er større end vækstraten i nettoafgifterne. Årsagen hertil kan være, at staten i stigende grad handler inden for områder, hvor køb er momsbelagt.

En mindre del af afgiftsbelastningen (1½-2 mia. kr.) påhviler NPISH-sektoren (non profit institutions serving households), *jf. tabel 5*. I nationalregnskabet indgår NPISH i privatforbruget, *jf. tabel 3*. NPISH er fx selvejende daginstitutioner og friskoler mv. Husholdningernes egenbetaling til disse ydelser indgår i husholdnin-

der indgår i beregningen af tilbageløbsfaktoren og de varetilknyttede afgifter i nationalregnskabets input/output-tabeller (286,8/273,6 i 2016, jf. også figur 3 og 4 ovenfor).

gernes forbrugsudgift. Men hovedparten af udgifterne dækkes ved tilskud fra det offentlige. Afgiftsbelastningen af NPISH bør således behandles på samme måde som den offentlige sektor og fratrækkes ved beregning af tilbageløbsfaktor og NAF. Korrektion for NPISH reducerer tilbageløbsfaktoren med ca. 0,2 pct.-point, *jf. tabel 6*.

Den samlede korrektion for den offentlig sektor og NPISH udgør således 4,6 pct.-point, svarende til en reduktion i nettoafgifterne på 44,1 mia. kr. i 2016, *jf. tabel 6*.

Korrektion for indirekte afgiftsbelastning af eksport (8)
En del af nettoafgifterne kan henføres til, at produktion af eksportvarer er belastet med afgifter på input i de eksporterende virksomheder. Afgifter på input i produktionen af varer, der eksporteres, må antages ikke direkte at variere med danske husholdningers forbrug og disponible indkomst. Afgifterne, der direkte og indirekte vedrører eksporten, skal derfor renses ud af tilbageløb og NAF.

Eksportens andel af nettoafgifterne i Danmark er omtrent konstant over perioden. I 2007 udgjorde eksportens andel (ekskl. turistindtægter) af de samlede nettoafgifter således 5,4 pct., mens andelen i 2016 var faldet til 5,2 pct., *jf. tabel 5, del 4*.

Det bemærkes, at turisternes andel af nettoafgifterne vedr. eksport i tabel 5 afviger fra det, der bruges i korrektion for turistindtægter senere. I tabel 5 er formålet med at inkludere afgifterne vedr. turistindtægter at opgøre afgiftsbelastningen af eksport ekskl. turistindtæger.

De fleste forbrugsafgifter, herunder momsen, er indrettet sådan, at de virksomheder, der producerer eller importerer de afgiftsbelagte varer, skal betale afgift af hele deres salg bortset fra det, der går til eksport. Indenlandsk producerede varer og importerede varer beskattes således ensartet, mens eksporten er afgiftsfritaget. Men direkte og indirekte afgifter på input i produktion kan ikke afløftes ved eksport. Eksportvirksomheder bruger fx el, der er belastet med elafgift, eller finansielle ydelser, der indirekte er belastet med lønsumsafgift, og hvor afgiftsbelastningen er væltet videre i priserne på eksportvirksomhedens indkøb. Der er også afgifter (særligt registreringsafgift) på en del af investeringerne i eksportvirksomheder.

Efter korrektion for investeringer i eksporterhverv og overvæltning af afgifter fra erhverv samt fraregning af turistindtægter, som er indeholdt i tallene fra eksport, fremgår det af *tabel 7*, at ca. 15 mia. kr. (mellem 13,3 og 15,9 mia. kr. i perioden) af afgiftsprovenuet kan henføres til eksporten. Det svarer til godt 5 pct. af de samlede nettoafgifter, der hviler på danske husholdninger.

Dette provenu er som nævnt invariabelt med ændringer i danske husholdningers forbrug, hvorfor det fjernes fra beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren. I 2016 reduceres tilbageløbsfaktoren med 15,3 mia. kr. af afgiftsprovenuet svarende til 1,6 pct.-point som følge af korrektionen for eksportsektoren, *jf. tabel 7*.

Tabel 7
Korrektion for eksportsektor

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Nettoafgifter efter korrektion vedr. offentlig sektor	**235,8**	**229,4**	**208,2**	**218,7**	**224,0**	**226,3**	**228,3**	**227,3**	**233,7**	**242,3**
2. Produktskatter og -subsidier fra eksport (ekskl. turister)	15,0	15,8	13,3	14,5	15,9	15,6	15,2	14,7	15,9	15,3
3. Nettoafgifter efter eksport (indkomst), (1)-(2)	**220,8**	**213,6**	**194,8**	**204,1**	**208,1**	**210,7**	**213,1**	**212,6**	**217,8**	**227,0**
TF, pct.	**27,6**	**25,8**	**24,1**	**24,5**	**24,3**	**24,0**	**23,9**	**23,5**	**23,7**	**23,9**
- Effekt på TF, pct.	-1,9	-1,9	-1,7	-1,7	-1,9	-1,8	-1,7	-1,6	-1,7	-1,6

Kilde: Danmarks Statistiks input/output-tabeller og egne beregninger.

Udlændinge (9-11)
Foreløbigt er tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren beregnet som provenuet fra en række varetilknyttede skatter som andel af husholdningernes konsum på dansk grund.

Der bør imidlertid korrigeres for, at en andel af skattebetalingerne kan henføres til udlændinge (udlændinges andel af privatforbruget kaldes turistindtægter), ligesom danskere også forbruger dele af deres indkomst i andre lande (kaldet turistudgifter). Da udlændinges forbrug ikke vil ændre sig som følge af ændringer i danskernes disponible indkomst, ligesom den andel af ændringen i danskernes disponible indkomst, der forbruges i udlandet, ikke påvirker de offentlige indtægter i Danmark, bør disse beløb trækkes ud af beregningen.

På baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse af turistindtægterne kan nettoafgifterne korrigeres for skattebetalinger af udlændinges forbrug. Det forudsættes i disse beregninger, at nettoafgiftsindholdet af turisternes forbrug udgør omtrent samme andel som i danskernes privatforbrug[15].

På den baggrund kan omtrent 3,1-5,1 pct. af statens afgiftsprovenu henføres til turisters forbrug i Danmark, *jf. tabel 3 ovenfor*. Dette medfører en årlig korrektion på 8,6-11,6 mia. kr. af nettoafgiftsprovenuet, som trækkes ud af beregningen af tilbageløbsfaktoren, der heraf reduceres med omtrent 0,9-1,2 pct-point. For 2016 kan 11,6 mia. kr. af nettoafgiftsprovenuet henføres til udlændinges forbrug, hvilket resulterer i en reduktion af tilbageløbsfaktoren med 1,2 pct.-point i 2016, *jf. tabel 8*. Det bemærkes, at nævneren i opgørelsen allerede er korrigeret for, at de danske turistindtægter generelt er højere end de danske turistudgifter. Ved beregning af nettoafgiftsfaktoren estimeres ændringen i nettoafgiftsprovenuet således som an-

[15] Turisternes andel af nettoafgiftsprovenuet beregnes dermed som turistindtægternes andel af forbrug på dansk område ((1)/(3) i tabel 3). Periodevis har Danmarks Statistik offentliggjort data for afgiftsbelastningen af turisternes forbrug. Disse tal indikerer, at nettoafgiftsindholdet udgør omkring 18,5 pct. af turisternes forbrug og er relativt stabilt over årene. Skatteministeriets indsamlede data til brug for grænsehandelsrapporterne indikerer imidlertid, at afgiftsindholdet i turisternes forbrug i Danmark er af omtrent samme størrelsesorden som afgiftsindholdet for danskernes forbrug i Danmark.

del af danske husholdningers forbrug på både dansk område og i udlandet (950,7 mia. kr. i 2016), *jf. tabel 3 ovenfor*.

Tabel 8
Korrektion for udlændinges forbrug i Danmark

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Nettoafgifter, (2)+(4)-(6)	**220,8**	**213,6**	**194,8**	**204,1**	**208,1**	**210,7**	**213,1**	**212,6**	**217,8**	**227,0**
2. Moms	141,8	137,8	130,5	134,2	138,8	141,8	142,1	145,8	149,4	157,9
- 3. Heraf turister	5,9	5,5	5,1	5,5	6,1	6,3	6,6	7,1	7,5	8,1
4. Øvrige produktafgifter mv.	89,5	85,2	75,5	80,3	80,2	81,2	84,3	81,2	84,3	84,6
- 5. Heraf turister	3,7	3,4	3,0	3,3	3,5	3,6	3,9	4,0	4,2	4,3
6. Produktsubsidier	10,6	9,4	11,2	10,4	10,8	12,3	13,2	14,4	15,8	15,5
- 7. Heraf turister	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
8. Nettoafgifter fra turister, (3)+(5)-(7)	9,2	8,6	7,6	8,4	9,2	9,3	9,8	10,3	11,0	11,6
9. Nettoafgifter uden turister, (1)-(8)	**211,6**	**205,0**	**187,2**	**195,7**	**199,0**	**201,4**	**203,3**	**202,3**	**206,9**	**215,4**
Foreløbig TF, pct.	**26,4**	**24,8**	**23,2**	**23,5**	**23,2**	**22,9**	**22,8**	**22,4**	**22,5**	**22,7**
- Effekt på TF, pct.	-1,2	-1,0	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Indkomstelasticiteter og marginalt forbrug (12-14)
Både nettoafgiftsfaktoren og tilbageløbsfaktoren bør principielt afspejle den marginale virkning gennem forbrugsskatterne ved ændringer i skatte- og overførselssystemet. De foreløbige beregninger er blevet foretaget på baggrund af varianter af nationalregnskabstal og kan derfor betragtes som gennemsnitsbetragtninger, idet dog enkelte afgifter, der skønnes invariable med disponibel indkomst, er udeladt fra opgørelsen.

I dette afsnit korrigeres for forskelle mellem det gennemsnitlige og marginale tilbageløb gennem forbrugsskatter. Det er i denne sammenhæng nødvendigt at gøre sig antagelser om indkomstelasticiteten for forskellige forbrugsgoder.

I Finansministeriets regnemetoder forudsættes det generelt, at forbrugets indkomstelasticitet er 1 på makroniveau. Det vil sige, at forbruget af varer og tjenester før eller siden samlet set stiger med 1 pct., hvis den disponible indkomst stiger med 1 pct. Imidlertid er det sandsynligt, at sammensætningen af forbruget vil ændre sig ved en given ændring af den disponible indkomst. Hvis forbrugsgoder med relativt høj afgiftsbelastning har indkomstelastictet forskellig fra 1, vil det føre til en diskrepans mellem den gennemsnitlige og marginale tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktor.

For momsbelagte varer forudsættes, at indkomstelasticiteten er lig 1. Moms er en værdiafgift og stort set alle forbrugsgoder og serviceydelser er pålagt en momssats på 25 pct. af bruttosalgsværdien. Det er da uden betydning, at der forekommer forskydninger i husholdningernes forbrugssammensætning ved en ændring i den

disponible indkomst, hvis makroelasticiteten af forbrug mht. disponibel indkomst forudsættes konstant. Momsprovenuet bør altså ikke korrigeres for indkomstelasticiteter.

I modsætning til moms er punktafgifter ikke pålagt alle forbrugsgoder, og afgiftsbelastningen varierer på tværs af de afgiftsbelagte goder. Videre kan punktafgifter pålægges både som styk- og værdiafgifter. Når husholdningernes disponible indkomst stiger, vil indkomststigningen både omsættes til indkøb af flere goder og en substitution mod goder af højere kvalitet. For visse afgiftsbelagte goder kan der desuden være et mætningspunkt, således at der ikke anskaffes flere enheder af godet ved øget indkomst over et vist niveau. Det gælder fx tobak og alkohol. Fx vil substitution mod dyrere vine ikke resultere i højere afgiftsprovenu, så længe antallet af vinflasker er konstant. For bilafgifterne kan det tænkes, at antallet af biler pr. husstand stiger med indkomsten indtil et vist niveau. Men sammensætningen af bilbestanden kan ændres mod dyrere og mere brændstofforbrugende biler, hvilket kan resultere i, at afgiftsprovenuet stiger mere relativt til indkomsten. Incidensen af fx registreringsafgiften svarer da også til en mellemting mellem bundskat/beskæftigelsesfradrag/topskat.

Efter Skatteministeriets grove vurdering er den vægtede indkomstelasticitet (når indkomsten opgøres som samlet forbrug) for punktafgiftsvarerne snarere 0,80 end 1. Det er beregnet under den forudsætning, at indkomstelasticiteten for nydelsesmidler (tobak, alkohol, chokolade), hvorfra ca. 15 pct. af provenuet fra punktafgifter kommer, er ca. 0,25 i gennemsnit, samt at den er ca. 0,75 for el, gas, kul mv., hvorfra ca. 35 pct. af provenuet fra punktafgifter kommer. For de øvrige punktafgiftsbelagte varer er lagt en indkomstelasticitet på 1 til grund i gennemsnit. De øvrige afgiftsbelagte varer omfatter bl.a. registreringsafgift, hvor indkomstelasticiteten er højere end 1, og miljøafgifter, hvor indkomstelasticteten er noget mindre end 1. (0,15 x 0,25 + 0,35 x 0,75 + 0,5 x 1 =0,8).

Ved beregningen af den marginale nettoafgiftsfaktor anvendes således en indkomstelasticitet mht. punktafgiftsvarer på 0,8. Altså forventes provenuet fra punktafgifter at vokse med 0,8 pct., når husholdningernes disponible indkomst stiger med 1 pct.[16]

Afslutningsvis anvendes en indkomstelasticitet på 0,2 mht. subsidierede goder. Årsagen til denne lave elasticitet er, at det primært er delvist kollektive goder såsom offentlig transport og VE, der subsidieres fra statslig side. I beregningerne antages det, at forbruget (og produktionen) af disse goder er forholdsvist lidt følsomt over for ændringer i den disponible indkomst. Dette trækker i retning af en højere marginal nettoafgiftsfaktor, *jf. tabel 9*.

[16] Indirekte er der ved de 0,8 også taget hensyn til, at visse af punktafgifterne, der belaster input i erhverv der forsyner dansk forbrug, ikke vil stige svarende til forbruget, fordi produktionsmulighederne begrænses af faktorer i fast udbud (fx jord i landbrugsproduktion).

Tabel 9
Korrektion for indkomstelasticiteter

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Nettoafgifter efter korrektion for turist-indtægter	**211,6**	**205,0**	**187,2**	**195,7**	**199,0**	**201,4**	**203,3**	**202,3**	**206,9**	**215,4**
2. Moms	135,9	132,3	125,4	128,7	132,6	135,6	135,5	138,7	141,9	149,8
3. Korrektion for indk.elasticitet, (1-1)x(2)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Moms efter korrektion, (2)-(3)	135,9	132,3	125,4	128,7	132,6	135,6	135,5	138,7	141,9	149,8
5. Punktafgifter mm.	85,8	81,8	72,6	77,0	76,6	77,6	80,4	77,3	80,1	80,3
6. Korrektion for indk.-elasticitet, (1-0,8)x(5)	17,2	16,4	14,5	15,4	15,3	15,5	16,1	15,5	16,0	16,1
7. Punktafgifter mm. efter korrektion, (5)-(6)	68,6	65,4	58,1	61,6	61,3	62,1	64,3	61,8	64,0	64,2
8. Subsidier	10,1	9,0	10,8	9,9	10,3	11,7	12,6	13,7	15,0	14,7
9. Korrektion for indk.elasticitet, (1-0,2)x(8)	8,1	7,2	8,6	7,9	8,3	9,4	10,1	11,0	12,0	11,8
10. Subsidier (u. bolig) efter korrektion (8)-(9)	2,0	1,8	2,2	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7	3,0	2,9
11. Korrektion for indkomstelasticiteter i alt, (3)+(6)-(9)	**9,0**	**9,1**	**5,9**	**7,4**	**7,1**	**6,1**	**6,0**	**4,5**	**3,9**	**4,3**
12. Marginale netto-afgifter, (1)-(11)	**202,5**	**195,9**	**181,3**	**188,3**	**191,9**	**195,3**	**197,3**	**197,8**	**202,9**	**211,1**
Marginal TF	**25,3**	**23,7**	**22,4**	**22,6**	**22,4**	**22,2**	**22,2**	**21,9**	**22,1**	**22,2**
- Effekt på TF, pct.	-1,1	-1,1	-0,7	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	-0,5

Kilde: Danmarks Statistiks input/output-tabeller, Skatteministeriet og egne beregninger.

Af tabellen fremgår det, at effekten af korrektion for indkomstelasticiteter på den marginale nettoafgiftsfaktor generelt er aftagende over perioden fra 2007-16. Således nedjusteres nettoafgiftsfaktoren med 1,1 pct.-point i 2007, hvorefter nedjusteringen i 2016 falder til 0,5 pct.-point (svarende til at nettoafgifterne korriges med 4,3 mia. kr. som følge af korrektionen for marginale indkomstelasticiteter). Den aftagende korrektion skyldes, at provenuet fra *punktafgifter mv.* generelt er aftagende over tid (bl.a. som følge af stigende realindkomster), samt at der i perioden sker en stigning i statens subsidiering af goder, herunder støtte til VE og decentrale kraftvarmeværker.

Beregnet effekt af skatter på kapitalafkast og subsidier til boliger og finansielle tjenester (15-18)
Indtil nu har det været forudsat, at en fremgang i den disponible indkomst vil føre til en tilsvarende umiddelbar fremgang i privatforbruget (og investeringer i produktion af forbrugsgoder). Men ændringer af den disponible indkomst påvirker også opsparingen. Den andel af en ændring i disponibel indkomst der spares op i finansielle aktiver, vil ikke umiddelbart give anledning til afgiftsindtægter. På et senere tidspunkt vil den ekstra opsparing og afkastet heraf dog blive brugt, og der

vil da komme ekstra afgiftsindtægter.[17] I de mellemliggende år vil der endvidere være et tilbageløb gennem beskatningen af afkastet af opsparingen. Selvom ekstra opsparing på kort sigt belaster de offentliges finanser via færre forbrugsafgifter, er ekstra opsparing derfor samlet set over en årrække gavnlig for det offentliges finanser.

Ved større disponibel indkomst vil den frie opsparing i obligationer, bankindskud og aktier mv. stige, hvorved beskatningen af personlig nettokapitalindkomst og aktieindkomst stiger. Efterladt formue og dermed bo- (og gave)afgift vil også stige, hvorimod husholdningernes pensionsopsparing i fradragsberettigede ordninger forudsættes uændret, *jf. senere*.

Kapitalafkastskatterne kan opfattes som en særlig punktafgift på fremtidigt forbrug. Provenuet fra beskatning af kapitalafkast bør derfor indgå i TF/NAF.

Boligbeskatningen kan anskues som en del af kapitalafkastbeskatningen. Investeringer i boliger/boligforbruget vil også stige, når den disponible indkomst øges. Det vil her og nu udløse indtægter fra moms på boligbyggeri og tinglysningsafgift. Det vil yderligere udløse ekstra ejendomsværdiskat og grundskyld, men også ekstra rentefradrag (negativ personlig kapitalindkomst). Det er implicit forudsat, at indkomstselasticiteten af boligforbrug er 1.[18]

Kapitalbeskatningen indebærer et implicit subsidie til ejerboliger, hvis beskatningen af afkastet af egen bolig (lejeværdien) gennem ejendomsværdiskatten er lavere end rentefradraget. Kapitalbeskatningen indebærer også et implicit subsidie til finansielle tjenester, hvis forbrug er delvist komplementært til boligforbrug.

En væsentlig overvejelse i forbindelse med korrektionen for kapitalafkast- og boligskatter og subsidier mv. er, at skat på opsparing påvirker husholdningernes forbrug på en anden måde end skat på forbrug, herunder også boligforbrug og finansielle tjenester.

Hvor skatter på forbrug har en effekt på husholdningernes forbrugssammensætning inden for det samlede forbrugs andel af indkomsten, påvirker ændringer i skatter på afkast af opsparing husholdningens disponible indkomst. Dette betyder dels, at provenueffekten fra skatter på afkast af opsparing skal korrigeres med faktoren (1-TF) (opgjort ekskl. virkningen vedr. opsparing), da større kapitalskatter fører til færre penge til forbrug, der er belagt med forbrugsskatter. Derudover er det kun ændringer i indkomstskatter og overførsler, som vil føre til ændringer i

[17] Uden kapitalindkomstskatter vil udskydelse af et forbrug på 100 kr. føre til tab af afgiftsindtægter på ca. 22 kr. her og nu. (TF før korrektion for opsparing mv.) De 100 kr. vil efter en periode være blevet til 110 kr., hvis renten er 10 pct. for perioden. Hvis TF ved umiddelbart forbrug er 22 pct., vil de afledte afgiftsindtægter når disse 110 kr. bruges, blive 24,2 kr. (22 pct. af 110 kr.). For staten er nutidsværdien af 24,2 kr. præcis 22 kr., hvis renten er 10 pct.

[18] Der er traditionelt store udsving i forholdet mellem boligpriser og husholdningernes indkomst. Umiddelbart kan boligforbrug forventes at være et såkaldt "nødvendigt gode". Dvs. marginalnytten af boligforbrug vil være faldende relativt til andre forbrugsvarer, hvorfor boligudgifterne må være faldende som andel af det samlede forbrug. Betragtes forholdet mellem boligudgifter og disponibel indkomst på tværs af individer er der tegn på, at jo højere indkomst et individ har, jo mindre andel bruges der på boligudgifter. Dette underbygger isoleret set, at indkomstelasticiteten af boligforbrug er under 1. Danskernes udgifter til boligforbrug som andel af det samlede privatforbrug har imidlertid været stigende siden 1960'erne med tendens til stagnation siden 1990'erne. Det må desuden forventes, at boligforbruget ikke tilpasses ved midlertidige indkomstændringer, men fastlægges ud fra indkomsten over en længere periode.

statens provenu fra kapital- og boligskatter, da husholdningernes intertemporale forbrugsbeslutning ikke forandrer sig systematisk ved ændringer i produktskatter.

Endelig bør provenueffekten fra skat på opsparing korrigeres for, at den afhænger af tilpasningshastigheden for husholdningernes formuedannelse. Idet kapitalbeskatningen primært afhænger af formuestørrelsen, vil statens merprovenu fra kapitalskatter i tilfælde af en skattelempelse stige i takt med, at husholdningernes opsparing omdannes til formue. Til korrektion for formuetilpasningen beregnes den varige virkning givet en skønnet tidsprofil for formuetilpasningen.

Det er derfor nødvendigt at opdele provenuet fra kapitalbeskatningen i et provenu, der vedrører skat på afkast af egentlig opsparing, og et provenu, der vedrører boligrelaterede skatter og subsidier samt subsidiet til finansielle tjenester.

I de følgende afsnit opgøres først boligrelaterede subsidier og subsidiet til finansielle tjenester. Herefter opgøres virkningerne på tilbageløbsfaktoren gennem beskatning af afkastet af opsparing hhv. skatter og subsidier vedr. boligforbrug og finansielle tjenester.

Boligrelaterede subsidier og subsidier til finansielle ydelser
I kraft af boligstøtte til lejeboliger og sammenhængen mellem ejendomsværdiskat og rentefradrag for ejerboliger kan staten give både et eksplicit og et implicit subsidie til boligforbrug. Derudover kan grundskylden tolkes som en beskatning af jordrenten. I opgørelsen af NAF/TF må der tages hensyn til, at husholdningernes betalingsvilje implicit afspejler disse skatter og subsidier, og at boligforbruget vil stige med højere disponibel indkomst. Under forudsætning af, at borgernes forbrugssammensætning er konstant i tilfælde af marginale ændringer i den disponible indkomst, vil øget indkomst føre til øget forbrug af boliger, hvorfor staten også må udbetale flere subsidier. Af denne årsag bør skatter og subsidier på boligforbrug indgå i beregningen af både nettoafgiftsfaktoren og tilbageløbsfaktoren.

Den implicitte subsidiering af gældsfinansieret boligforbrug sker ved, at skatteværdien af rentefradraget overstiger ejendomsværdiskattesatsen ved et renteniveau over ca. 1,5 pct.[19] Forskellen mellem de to skatter fungerer således som et subsidie til gældsfinansierede ejerboliger, der ikke fremgår direkte af statens regnskaber. Også når ejerboligen ikke er gældsfinansieret, påvirker øget boligforbrug som følge af lempelig ejendomsværdibeskatning statens indtægter. En mindre del af opsparingen vil da være placeret i andre aktiver såsom aktier eller obligationer, hvor afkastet beskattes højere end afkastet af ejerbolig gør gennem ejendomsværdiskatten. Det giver staten færre indtægter fra skatter på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst. Det er alene bygningsværdien, der subsidieres, idet grundværdien beskattes med grundskyld og skatterne kapitaliseres i grundværdierne.

Den effektive ejendomsværdiskattesats er siden indførelsen af skattestoppet i 2001 faldet fra ca. 0,8 pct. i 2001 til 0,5 pct. i 2016. Aftalen om den fremtidige boligbeskatning *Tryghed om boligbeskatningen* fra maj 2017 blev ved aftalens indgåelse skøn-

[19] Der ses bort fra de relativt få ejendomme, der betaler progressiv ejendomsværdiskat.

net at indebære, at den effektive ejendomsværdiskattesats fra 2021 vil udgøre omkring 0,45 pct. Skatteværdien af rentefradraget kan på baggrund af vedtaget lovgivning opgøres til ca. 31,5 pct. fremadrettet. På sigt skønnes subsidiet til ejerboliger derfor at udgøre (0,315x0,045 – 0,0045) = 1 pct. af bygningsværdien ved Finansministeriets forventede langsigtede rente på 4,5 pct. Ved lavere renter, som i de senere år, er subsidiet lavere (eller skifter fortegn).

Nettovirkningen for statens finanser vedr. forbrug af ejerboliger udgjorde i gennemsnit ca. 5,5 mia. kr. svarende til knap 0,7 pct. af det samlede private forbrug i perioden 2007-16, *jf. tabel 10, række 11*. Subsidiet til gældsfinansierede ejerboliger er faldet markant i perioden 2007-16 som følge af faldet i renteniveauet, således at der i de senere år har været tale om netto beskatning.

Beskatningen af husholdningernes nettokapitalindkomst indebærer også implicit et subsidie til køb af finansielle tjenester. Pengeinstitutterne opnår en del af indtægterne for finansielle formidlingstjenester mv. gennem rentemarginalen – at den rentesats der anvendes ved udlån er højere end den der anvendes ved indlån (i nationalregnskabet kaldet FISIM, Financial Intermediation Services Indirectly Measured). Pengeinstitutternes rentemarginal vedr. husholdningerne udgjorde i 2016 ca. 20,5 mia. kr.[20] Hertil kommer yderligere ca. 14,6 mia. kr. i bidrag i realkreditinstitutter, der ikke indgår i FISIM i nationalregnskabet, men som har samme karakter. Når husholdningerne betaler for forbrug af finansielle tjenester via rentemarginal (frem for gennem gebyrer og lign.) forringes statens finanser via større rentefradrag og færre indtægter fra positiv kapitalindkomst. I alt kan subsidiet til finansielle tjenester opgøres til ca. 11,1 mia. kr. i 2016, *jf. tabel 10, række 10*. Subsidiet til finansielle tjenester har været stigende i perioden 2007-16.

Den samlede skattemæssige begunstigelse af gældsfinansierede ejerboliginvesteringer og forbrug af finansielle tjenester kan opgøres til i gennemsnit ca. 16,7 mia. kr. årligt i perioden 2007-16, når der tages hensyn til, at en del af husholdningernes rentefradrag vedr. boliglån også er indeholdt i subsidiet til finansielle tjenester via rentemarginalen, *jf. tabel 10, række 13*. Dvs. at provenuet fra beskatningen af husholdningernes kapitalafkast ville være 16,7 mia. kr. højere i fravær af disse implicitte skattemæssige begunstigelser.

I række 14 inkluderes statens udgifter til boligstøtte, som er et direkte subsidie til boligforbrug. I modsætning til statens resterende overførsler er statens udgifter til boligstøtte baseret på modtagerens udgifter, idet der dog gælder visse begrænsninger. Når husholdningerne øger deres udgifter til boligbenyttelse som følge af en ændring i deres disponible indkomst, vil statens udgifter generelt stige gennem boligydelse (pensionister) og boligsikring (ikke-pensionister).[21] Boligstøtten er over perioden 2007-16 steget fra 11,1 til 14,3 mia. kr. Hermed kan det samlede subsidie

---

[20] Til at opgøre skatteværdien af pengeinstitutternes rentemarginal og bidrag til realkredit anvendes gennemsntlige skattesatser for nettokapitalindkomst på ca. 39,5 pct. for positiv nettokapitalindkomst og ca. 31,5 pct. for negativ nettokapitalindkomst.

[21] Der er som nævnt visse begrænsninger på udviklingen i udgiften, hvorfor der er tale om et overkantsskøn. Den kvantitative effekt heraf er dog begrænset.

til boligforbrug og forbrug af finansielle tjenester opgøres til 23,5 mia. kr. i 2016, *jf. tabel 10*.

Tabel 10

Subsidie til bolig og finansielle tjenester

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Husholdningernes faste bolig-aktiver (mia. kr.)	1.732	1.796	1.534	1.610	1.692	1.753	1.792	1.853	1.923	1.944	1.763
2. Rente på husholdningernes boliggæld (inkl. bidrag) (pct.)	5,36	5,76	5,21	3,82	3,65	3,29	3,06	2,86	2,53	2,44	3,80
3. Rente på husholdningernes boliggæld, ekskl. rentemarginal og bidrag (pct.)	4,24	4,68	3,96	2,65	2,54	2,09	1,83	1,63	1,37	1,25	2,62
4. Effektiv ejendomsværdiskatte-sats (pct.)	0,52	0,41	0,41	0,52	0,53	0,52	0,53	0,52	0,51	0,49	0,50
5. Andel af pengeinstitutters udlån der vedr. bolig (pct)	44,3	44,7	47,7	50,8	53,3	55,0	56,4	56,4	57,5	57,6	52,4
Mia. kr.											
6. FISIM og bidrag til realkredit i alt, (7)+(8)+(9)	**28,2**	**32,4**	**34,2**	**33,0**	**33,8**	**36,7**	**36,3**	**36,9**	**35,6**	**35,2**	**34,2**
7. Pengeinstitutternes rente-marginal, indlån	3,3	6,1	2,9	0,7	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6
8. Pengeinstitutternes rente-marginal, udlån	18,6	19,5	23,7	23,8	22,3	25,8	23,9	23,4	21,6	20,5	22,3
9. Bidrag til realkreditinstitutter	6,3	6,7	7,6	8,5	9,0	10,9	12,4	13,4	14,0	14,6	10,3
10. Subsidie til finansielle tjenerster, (7)x0,395+((8)+(9))x0,315	**9,1**	**10,7**	**11,0**	**10,4**	**10,9**	**11,6**	**11,4**	**11,6**	**11,2**	**11,1**	**10,9**
11. Subsidie til ejerboliger, (12)-(13)	**14,1**	**19,1**	**12,8**	**5,0**	**4,6**	**2,4**	**0,9**	**-0,1**	**-1,5**	**-1,9**	**5,5**
12. Rentefradrag (ekskl. fradrag for rentemarginal og bidragssats), (3)x0,315x(1)	23,1	26,4	19,1	13,4	13,5	11,5	10,3	9,5	8,3	7,7	14,3
13. Ejendomsværdiskat, (4)x(1)	9,0	7,4	6,3	8,4	8,9	9,2	9,4	9,6	9,8	9,5	8,8
13. Subsidie til ejerboliger og fi-nansielle tjenester i alt (10)+(11)	**23,2**	**29,7**	**23,8**	**15,4**	**15,5**	**13,9**	**12,3**	**11,5**	**9,7**	**9,2**	**16,4**
14. Boligstøtte	11,1	11,3	11,6	12,2	12,7	13,2	13,3	13,8	14,2	14,3	12,8
15. Subsidie til bolig og finan-sielle tjenester i alt (13)+(14)	**34,4**	**41,0**	**35,4**	**27,6**	**28,2**	**27,1**	**25,6**	**25,3**	**24,0**	**23,5**	**29,2**
Subsidie til finansielle tjenester, andel af privat forbrug (pct.)	1,1	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3
Subsidie til ejerbolig, andel af privat forbrug (pct.)	1,8	2,3	1,6	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,7
Subsidie til ejerbolig og finansielle tjenester, andel af privat forbrug (pct.)	2,9	3,6	2,9	1,9	1,8	1,6	1,4	1,3	1,1	1,0	1,9
Subsidie til bolig og finansielle tjenester, andel af privat forbrug (pct.)	4,3	5,0	4,4	3,3	3,3	3,1	2,9	2,8	2,6	2,5	3,4

Anm.: Renten på husholdningernes boliggæld (3.) er beregnet ved at fratrække den andel, rentemarginal og bidrag vedr. boliggæld udgør i pct. af de samlede rentebetalinger inkl. bidrag vedr. boliggæld, fra den observerede rente inkl. bidrag (2.).

Kilde: Danmarks Statistik (NASK, NASD21, OFF10), Nationalbankens statistikbank (DNRUUM, DNUDL2, DNUDDK2, EJERFOR1), Finanstilsynet, SKATs ejendomsvurderinger og egne beregninger.

Kapitalafkastskatter – skat på afkast af egentlig opsparing (15-19)
Ændringer i husholdningernes disponible indkomst fører til ændringer i husholdningernes opsparing, hvilket som tidligere nævnt umiddelbart vil føre til ændringer i statens provenu gennem kapitalafkastbeskatningen.

Det bemærkes, at der forudsættes en proportional stigning i den disponible indkomst for alle. Måtte stigningen i den disponible indkomst tilfalde ældre, kan opsparingen i stedet falde, mens den må forventes at stige mere, hvis stigningen i disponible indkomst er koncentrert blandt yngre.

De relevante kapitalafkastskatter er skat på personlig kapitalindkomster (positiv og negativ nettokapitalindkomst), aktieindkomstskat, ejendomsværdiskat samt bo- og gaveafgift, *jf. række 2-6 i tabel 11*.

Til at opgøre skatteværdien af positiv og negativ kapitalindkomst er der i *tabel 11* anvendt gennemsntlige skattesatser for nettokapitalindkomst på ca. 39,5 pct. for positiv nettokapitalindkomst og ca. 31,5 pct. for negativ nettokapitalindkomst beregnet på baggrund af vedtaget lovgivning. Disse skattesatser ganges på grundlagene for positiv hhv. negativ nettokapitalindkomst for de enkelte år i den betragtede periode.

I tabel 11, række 8-10 tages hensyn til, at provenuet fra beskatningen af husholdningernes kapitalafkast (afkastet af egentlig opsparing) ville være mellem 9,2 og 29,7 mia. kr. højere i fravær af de skattemæssige begunstigelser til gældsfinansierede ejerboliger (5,5 mia. kr. i gennemsnit over perioden) og til forbrug af finansielle tjenester (10,9 mia. kr. i gennemsnit over perioden), *jf. ovenfor*. Samlet set udgør skat på afkast af egentlig opsparing før subsidie til ejerbolig og finansielle ydelser 41,1 mia. kr. i 2016 og 32,7 i gennemsnit fra 2007-16.

Det skal desuden bemærkes, at provenuet fra pensionsafkastskatten (PAL) på fradragsberettigede ordninger ikke er medtaget i opgørelsen af tilbageløbet gennem kapitalbeskatningen. Pensionsafkastskatten er en løbende beskatning af afkast af pensionsformuen. Dvs. hvis størrelsen af pensionsformuen ændrer sig ved ændringer i den disponible indkomst, således at det skattepligtige afkast alt andet lige forøges, bør provenuet fra pensionsafkastskatten – ligesom de ovenstående skatter – i princippet indgå i beregningen af den marginale tilbageløbsfaktor. For så vidt angår fradragsberettigede ordninger (livrenter, ratepensionsordninger og ophørende alderspensioner) forventes størrelsen af bruttoformuen dog ikke at ændre sig.

For det første kan størstedelen af pensionsopsparingen henføres til obligatoriske ordninger med defineret bidrag. Pensionsopsparingen indbetales som en fast andel af *bruttolønnen* (dvs. løn før skat). Således vil ændringer i indkomstskatter og overførsler alt andet lige ikke påvirke pensionsbidragene.

For det andet stiger pensionsopsparerens nettoformue – det vil sige efter-skat formuen på udbetalingstidspunktet – ved en reduktion i indkomstskatten for en given størrelse af bruttoformuen. Dermed øges pensionsopsparerens forbrugsmu-

lighed på udbetalingstidspunktet. Så længe skatten ændres symmetrisk på fradrags- og udbetalingstidspunktet, vil størrelsen af pensionsopsparingen i udgangspunktet altså fortsat opfylde pensionsopsparerens ønskede fordeling af forbrugsmuligheder over tid efter en ændring i indkomstskatten.

Det er således alene ikke-fradragsberettigede aldersopsparingsordninger, hvor størrelsen af pensionsformuen umiddelbart forventes påvirket af ændringer i indkomstskatten, og som dermed principielt bør indgå i beregningen af den marginale tilbageløbsfaktor. Dette ses der dog bort fra.

Til at opgøre de samlede skatter og subsidier vedr. boligforbrug skal boligstøtte ligeledes inkluderes, *jf. tabel 11, række 11*. Boligstøtte inkluderes her, da husholdningerne forventes at øge deres udgifter til boligbenyttelse som følge af en ændring i deres disponible indkomst, *jf. tidligere*.

I række 12 opgøres det samlede subsidie til finansielle tjenester og bolig. Dette er faldende over perioden, hvilket kan henføres til et aftagende subsidie til ejebolig, *jf. tidligere*. Således udgør det samlede subsidie til finansielle tjenester og bolig 23,5 mia. kr. i 2016, men 29,2 mia. kr. i gennemsnit fra 2007-16.

I række 13 opgøres grundskylden, der er en løbende skat på grundværdien. Grundskylden skal som udgangspunkt medregnes i tilbageløbsfaktoren, da øget disponibel indkomst må formodes at føre til en stigning i grundværdien. Der er imidlertid områder, hvor grundpriserne er relativt lave, og hvor grundpriserne kan være bestemt af andre faktorer end danske husholdningers disponible indkomst, herunder værdien af jordens alternative anvendelser. Provenuet fra grundskylden inkluderes derfor i beregningen af nettoafgiftsfaktoren – dog eksklusiv et fradrag på 10 pct. for den del af grundskyldsprovenuet, der groft skønnes at afhænge af prisen på landbrugsjord snarere end af husholdningernes disponible indkomst.[22] Grundskyld betalt af husholdningerne omfatter også grundskyld af erhvervsejendomme (fortrinsvis lejeboliger), da forbruget af lejeboliger må antages at stige med disponibel indkomst. Ligeledes vil grundværdierne for virksomheder i byerne, hvor grundværdierne er bestemt af boliggrundpriserne, stige. Dækningsafgift vedr. forretningsejendomme inkluderes derimod ikke.[23] Den del af grundskylden der medregnes i tilbageløbsfaktoren udgør 22,6 mia. kr. i 2016, men 18,7 mia. kr. i gennemsnit fra 2007-16.

---

[22] Andelen på 10 pct. er valgt på baggrund af lovmodelberegninger af, hvilke grunde der har en m2-pris på niveau med prisen på produktionsjord (LPRIS35 i Statistikbanken), når der tages hensyn til, at grundpriserne indeholder omkostninger til byggemodning, der antages at udgøre 175.000 kr. pr. grund i 2016-niveau.

[23] Grundskyldsprovenuet tilfalder kommunerne og ikke staten. Et øget provenu fra grundskyld hos kommunerne vil dog alt andet lige føre til et tilsvarende lavere bloktilskud fra staten til kommunerne.

Tabel 11
Skat på kapitalafkast og bolig mv.

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Nettoafgifter efter korrektion vedr. indkomstelasticiteter	**202,5**	**195,9**	**181,3**	**188,3**	**191,9**	**195,3**	**197,3**	**197,8**	**202,9**	**211,1**	**196,4**
2. Aktieindkomstskat	18,1	13,1	7,8	12,0	13,5	11,6	14,1	16,0	28,7	26,0	16,1
3. Skatteværdi af positiv nettokapitalindkomst	8,5	9,0	6,0	5,7	5,1	5,5	6,0	5,4	4,4	4,4	6,0
4. Skatteværdi af negativ nettokapitalindkomst	-26,4	-31,9	-30,3	-23,4	-23,4	-22,0	-19,3	-18,6	-17,5	-16,6	-22,9
5. Ejendomsværdiskat	11,7	12,1	12,4	12,6	12,8	13,0	13,2	13,4	13,6	13,9	12,9
6. Bo- og gaveafgift	3,9	4,8	3,7	3,6	4,8	4,0	3,9	3,8	5,2	4,2	4,2
7. Skat på afkast af opsparing ekskl. grundskyld (inkl. implicit subsidie til finansielle tjenester og ejerbolig), (2)+(3)+(4)+(5)+(6)	**15,9**	**7,1**	**-0,4**	**10,5**	**12,8**	**12,1**	**18,0**	**20,0**	**34,3**	**31,9**	**16,2**
8. Subsidie til finansielle tjenester	-9,1	-10,7	-11,0	-10,4	-10,9	-11,6	-11,4	-11,6	-11,2	-11,1	-10,9
9. Subsidie til ejerbolig	-14,1	-19,1	-12,8	-5,0	-4,6	-2,4	-0,9	0,1	1,5	1,9	-5,5
10. Skat på afkast af egentlig opsparing før subsidie til ejerbolig og finansielle ydelser, (7)-(8)-(9)	**39,1**	**36,8**	**23,4**	**26,0**	**28,3**	**26,1**	**30,3**	**31,5**	**44,0**	**41,1**	**32,7**
11. Boligstøtte	-11,1	-11,3	-11,6	-12,2	-12,7	-13,2	-13,3	-13,8	-14,2	-14,3	-12,8
12. Subsidie til finansielle tjenester, ejerbolig og lejebolig, (8)+(9)+(11)	**-34,4**	**-41,0**	**-35,4**	**-27,6**	**-28,2**	**-27,1**	**-25,6**	**-25,3**	**-24,0**	**-23,5**	**-29,2**
13. Grundskyld fraregnet 10 pct.	14,0	15,3	16,3	17,7	18,5	18,9	20,3	21,3	22,2	22,6	18,7
14. Skat på afkast af egentlig osparing, korrigeret for tilpasningsprofil for skat på egentlig opsparing og tilbageløb vedr. afgifter, 0,75x(10)x(1-TF)	**21,9**	**21,1**	**13,6**	**15,1**	**16,5**	**15,2**	**17,7**	**18,5**	**25,8**	**24,0**	**18,9**
15. Nettoafgifter inkl. skat på opsparing og subsidier vedr. finansielle tjenester og bolig, (1)+(12)+(13)+(14)	**204,1**	**191,2**	**175,8**	**193,4**	**198,6**	**202,2**	**209,7**	**212,2**	**226,9**	**234,1**	**204,9**
Marginal TF	**25,5**	**23,1**	**21,8**	**23,2**	**23,2**	**23,0**	**23,5**	**23,5**	**24,7**	**24,6**	**23,6**
- Effekt på TF.	0,2	-0,6	-0,7	0,6	0,8	0,8	1,4	1,6	2,6	2,4	0,9
- Heraf effekt på TF af skat på afkast af egentlig opsparing.	2,7	2,5	1,7	1,8	1,9	1,7	2,0	2,0	2,8	2,5	2,2
- Heraf effekt på TF af grundskyld	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,1
- Heraf effekt på TF af subsidie til finansielle tjenester og bolig	-4,3	-5,0	-4,4	-3,3	-3,3	-3,1	-2,9	-2,8	-2,6	-2,5	-3,4

Anm.: Provenuet fra aktieindkomstskatten er opgjort ekskl. svindel vedr. udbytteskat.
Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.

I række 14 tages der hensyn til, at når der sker en ændring i husholdningernes disponible indkomst, vil formuen (som andel af BNI) kun langsomt tilpasse sig sit nye ligevægtsniveau. Det er derfor beregningsteknisk forudsat, at tilpasningen sker lineært over en periode på 48 år[24], hvilket svarer til en årlig tilpasning på 2,1 pct. Den tilbagediskonterede værdi af alle fremtidige ændringer i beskatningen af opsparingen vil i dette tilfælde svare til ca. 75 pct., når der forudsættes en nominel rente på 4,5 pct., en nominel vækstrate på 3,2 pct. og en årlig inflationsrate på 1,8 pct. p.a. Denne faktor ganges på provenuet fra beskatning af afkast af egentlig opsparing (række 10), der ikke er boligrelateret. Skatter og subsidier vedr. kapital og bolig, korrigeret for tilpasningsprofil for skat på egentlig opsparing og tilbageløb vedr. afgifter udgør således 24 mia. kr. i 2016 og 18,9 mia. kr. i gennemsnit fra 2007-16.

Provenuet fra grundskylden (bortset fra de 10 pct. der skønnes ikke at variere med disponibel indkomst) og subsidier til finansielle tjenester og bolig indgår i de skatter og subsidier, der henføres til boligforbrug og ikke korrigers for formuetilpasning og tilbageløb vedr. forbrugsskatter.[25] I praksis vedrører en del af tilskuddet til finansielle tjenester dog formue.

Når kapital- og boligskatter mv. lægges ind i den overordnede beregning, øges den opgjorte nettoafgiftsfaktor, *jf. tabel 11*. Det positive bidrag til beregningen er størst under højkonjunktur og i de senere år med lave renter. Således bidrager bolig- og kapitalskatter med -0,7 pct.-point i 2009, mens bidraget er på 2,4 pct.-point i 2016. Denne udvikling skyldes primært at subsidiet til ejerboliger er faldet, fordi værdien af rentefradraget som følge af renteudviklingen over perioden er faldet mere end udhulingen af ejendomsværdiskatten ved skattestoppet, samt en kraftig vækst i grundskylden og aktieindkomstskatten.

BNI- og BNP-korrektion (20-22)
I beregningen af tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren skal der afslutningsvis tages hensyn til, at en del af statens udgifter afhænger direkte af BNI eller BNP. Det gælder udgifter relateret til forskningsmålsætningen samt forskellige overførsler til udlandet.

Når den disponible indkomst stiger som følge af en indkomstskattelempelse (eller forøgelse af en indkomstoverførsel), stiger nominelt BNI og BNP ved, at afgiftsbetalingerne øges. Det skyldes, at det underliggende er forudsat, at finansiering sker ved mindre offentligt forbrug. Ved en ændring fra offentligt forbrug til privatforbrug vil BNI og BNP i faktorpriser være uændret, mens BNP og BNI i markedspriser stiger, fordi privatforbrug er pålagt afgifter, mens offentligt forbrug er omtrent afgiftsfrit. Herved vil statens udgifter, der afhænger direkte af BNP eller BNI, også stige. Dette gælder primært overførsler til EU samt udviklingsbi-

[24] Dette svarer til den generelle opgørelse af længden på den erhvervsaktive alder, dvs. 17 til 64 år.
[25] Grundværdierne vil stige umiddelbart efter en stigning i disponibel indkomst. Den ekstra opsparing, det kræver at kunne besidde dyrere grunde, skabes så at sige af sig selv ved særligt store værdistigninger på aktiverne for de nuværende grundejere. En meget begrænset del grundskyldsprovenuet vil varierer med formue, der placeres i ejendom som investering, og dermed kun tilpasses langsomt.

standen og forskningsudgiftsmålsætningen. Effekten af øget disponibel indkomst udregnes i *tabel 12*.

Tabel 12

Korrektion for BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter

Mia. kr.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Nettoafgifter efter korrektion for kapital- og boligskatter og subsidier	**204,1**	**191,2**	**175,8**	**193,4**	**198,6**	**202,2**	**209,7**	**212,2**	**226,9**	**234,1**
2. BNI	1.748	1.822	1.739	1.841	1.886	1.938	1.991	2.049	2.095	2.118
3. BNI-afhængige bidrag til EU	10,4	10,6	13,1	12,8	12,8	14,7	16,2	12,2	14,9	12,7
4. Beregnet udviklings-bistand (0,007xBNI)	12,2	12,8	12,2	12,9	13,2	13,6	13,9	14,3	14,7	14,8
5. Beregnet udgift til forskning (0,01xBNP)	17,4	18,0	17,2	18,1	18,5	19,0	19,3	19,8	20,3	20,7
6. Effekt på marginale nettoafgifter, -(1)/(2)x((3)+(4)+(5))	**-4,7**	**-4,3**	**-4,3**	**-4,6**	**-4,7**	**-4,9**	**-5,2**	**-4,8**	**-5,4**	**-5,3**
7. Marginale netto-afgifter efter korrekti-on, (1)+(6)	**199,4**	**186,9**	**171,5**	**188,8**	**194,0**	**197,3**	**204,5**	**207,4**	**221,5**	**228,8**
Marginal TF, (5)/(8)	**24,9**	**22,6**	**21,2**	**22,6**	**22,7**	**22,4**	**23,0**	**22,9**	**24,1**	**24,1**
- Effekt på TF	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM og egne beregninger. BNI og BNP er hentet fra statistikbankens NAN2. BNI-afhængige bidrag til EU kan findes i statsregnskabet på paragrafferne § 07.51.

Dele af statens bidrag til EU er også afhængige af BNI, men andelen varierer. Årsagen er, at alle lande bidrager til EU gennem provenuer fra bøder, momsgrundlag og en fast andel af tolden. Når disse beløb er betalt, fordeles EU's resterende finansieringsbehov mellem de forskellige medlemslande efter en fordelingsnøgle, der afhænger af de enkelte medlemslandes bruttonationalindkomst. Når bruttonationalindkomsten stiger i Danmark, vil Danmark alt andet lige skulle betale en større del af finansieringsbehovet.

De betydelige variationer i BNI-afhængige bidrag til EU skyldes:

- BNI-komponenten af Danmarks bidrag til EU er en residual finansieringskilde. I det omfang finansieringsbehovet og de resterende kilder til finansiering varierer, vil omfanget af den residuale finansieringskilde også variere.
- I det omfang andre landes bruttonationalindkomst varierer, vil Danmarks andel af den residuale finansieringskilde også variere.

Beregningen af effekten fra udviklingsbistanden tager udgangspunkt i det nuværende politiske mål om, at udviklingsbistanden skal udgøre 0,7 pct. af BNI. Dette er uafhængigt af, at udviklingsbistanden har udgjort varierende andele af BNI. Således er provenuerne, der fremgår af *tabel 12*, konstruerede.

På samme måde tager beregningen af effekten af forskningsmålsætningen udgangspunkt i en politisk målsætning om, at udgifterne til offentlig forskning og

udvikling skal udgøre omkring 1 pct. af BNP. Til trods for, at de faktiske budgetterede udgifter til forskning og udvikling har udgjort varierende andele af BNP over tid, må forskningsmålsætningen forventes at være overholdt på langt sigt. Igen er provenuerne, der fremgår af *tabel 12*, konstruerede.

I 2016 reduceres de marginale nettoafgifter med 5,3 mia. kr. som følge af BNI- og BNP-korrektionen, svarende til at tilbageløbsfaktoren reduceres med 0,6 pct-point, *jf. tabel 12*. Samlet set bidrager tilstedeværelsen af BNI- og BNP-afhængige overførsler til at reducere tilbageløbsfaktoren med mellem 0,5 og 0,6 pct.-point.

Det skal bemærkes, at en forbrugsafgiftslempelse i modsætning til en lempelse af indkomstskatter/overførsler ikke medfører ændringer i nominelt BNP og BNI. Derfor skal tilbageløbsfaktoren ved afgiftsændringer ikke indeholde en BNI- og BNP korrektion, *jf. senere afsnit herom.*

Opsummering af beregningen
Efter opgørelsen af de enkelte korrektioner i det foregående kan beregningerne af tilbageløbsfaktoren kort opsummeres som i *tabel 13*.

Tabel 13
Opsummering

Pct.point	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Basisberegning	34,0	32,2	30,5	31,0	30,9	30,5	30,4	30,0	30,1	30,1	31,0
2. Offentligt forbrug og NPISH	-4,5	-4,5	-4,8	-4,8	-4,7	-4,7	-4,7	-4,8	-4,7	-4,6	-4,7
3. Eksport	-1,9	-1,9	-1,7	-1,7	-1,9	-1,8	-1,7	-1,6	-1,7	-1,6	-1,7
4. Udlændinge	-1,2	-1,0	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,1
5. Indkomstelasticiteter	-1,1	-1,1	-0,7	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	-0,5	-0,7
6. Marginalt tilbageløb	**25,3**	**23,7**	**22,4**	**22,6**	**22,4**	**22,2**	**22,2**	**21,9**	**22,1**	**22,2**	**22,7**
7. Kapitalskatter, mv.	0,2	-0,6	-0,7	0,6	0,8	0,8	1,4	1,6	2,6	2,4	0,9
8. BNP- og BNI-korrektion	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
8. Marginalt tilbageløb inkl. kapitalskatter mv.	**24,9**	**22,6**	**21,2**	**22,6**	**22,7**	**22,4**	**23,0**	**22,9**	**24,1**	**24,1**	**23,0**

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet, ADAM og egne beregninger.

De enkelte korrektioner har relativt stor betydning for den opgjorte tilbageløbsfaktor, og betydningen af flere af korrektionerne varierer over tid, *jf. tabel 13*.

Konjunktureffekten er relativt kraftig i de indledende år i basisberegningen. I løbet af den korte periode fra 2007 til 2009 falder forholdet mellem nettoafgifter og husholdningernes forbrug fra 34,0 pct. til 30,5 pct. Dette kan primært forklares ved substitutionsvirkninger i husholdningernes forbrug som følge af konjunktursituationen, herunder særligt vedrørende registreringsafgift og tinglysningsafgift samt moms vedr. boligbyggeri. Den efterfølgende svage tendens til fald i nettoafgifterne må tilskrives diskretionære tiltag samt skift i forbrugssammensætning som følge af præferencer, teknologisk udvikling mv.

Korrektion for indkomstelasticiteter er aftagende over perioden fra 2007-16. Således nedjusteres nettoafgiftsfaktoren med 1,1 pct.-point i 2007, hvorefter nedjusteringen i 2016 falder til 0,5 pct.-point, *jf. tabel 13*. Den aftagende korrektion skyldes, dels at provenuet fra punktafgifter mm. generelt er aftagende over tid, samt at der i perioden sker en stigning i subsidierne, som har særligt lav indkomstelastitet *jf. ovenfor*.

Samlet reduceres den gennemsnitlige tilbageløbsfaktor i forhold til basisberegningen med 8,3 pct.-point fra 31,0 pct. til 22,7 pct. som følge af korrektionerne for offentlig sektor (inkl. NPISH), eksportsektoren, udlændinges andel af forbruget samt indkomstelasticiteter.

Korrektionen for kapitalskatter mv. (inkl. subsidier til forbrug af bolig og finansieielle tjenester) indebærer et markant stigende bidrag over perioden, *jf. tabel 13*. Bidraget fra kapitalskatter mv. stiger således fra -0,7 pct.-point i 2009 til 2,4 pct.-point i 2016. Denne udvikling skyldes primært at subsidiet til ejerboliger er faldet, fordi værdien af rentefradraget som følge af renteudviklingen over perioden er faldet mere end udhulingen af ejendomsværdiskatten ved skattestoppet, samt en kraftig vækst i grundskylden og aktieindkomstskatten. Hertil kommer, at bidraget fra skat på afkast af egentlig opsparing i betydeligt omfang varierer med konjunktursituationen. Samlet stiger den marginale tilbageløbsfaktor for perioden fra 22,7 pct. til 23,6 pct. ved at korrigere for kapitalskatter mv.

Den endelige gennemsnitlige marginale tilbageløbsfaktor for perioden 2007-16 ender efter BNI- og BNP-korrektion på 23,0 pct., *jf. tabel 13*. Det svarer til en nettoafgiftsfaktor på 27,8 pct.

Tilbageløbsfaktor ved forbrugsafgiftsændringer

Tilbageløbet vil være forskelligt for afgiftsændringer hhv. ændringer af indkomstskatter og overførsler. Ved forbrugsafgiftsændringer vil opsparingsniveauet og formuen være upåvirket. Endvidere er tilbageløbsvirkningen via grundskylden anderledes for ændringer i afgifter end for indkomstskatter/overførsler. Endelig vil BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter være upåvirket ved afgiftsændringer. Der er således tre systematiske forskelle i tilbageløbsfaktoren for afgifter og indkomstskatter:

1. Korrektionen for skat på afkast af egentlig opsparing skal ikke medtages i tilbageløbsforfaktoren for afgifter.
2. Virkningen på grundskylden som følge af stigende grundværdier fortrænger skat på andet kapitalafakst, idet den samlede opsparing og formue vil være uændret når afgifter ændres.
3. Korrektionen for BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter skal ikke inkluderes i tilbageløbsforfaktoren for afgifter.

Ad 1) Korrention for skat på afkast af egentlig opsparing

Ved afgiftsændringer vil opsparingsniveau og formue i modsætning til tilfældet med en indkomstskatteændring være uændret, således at der ikke vil være tilbageløb gennem beskatning af egentlig opsparing.

Ved en lempelse af indkomstskatter er den umiddelbare forøgelse af de disponible indkomster koncentreret i de erhvervsaktive år, hvor der oppebæres en markedsindkomst og spares op til pensionstilværelsen. Derfor vil formuerne/opsparingen stige, således at de forøgede forbrugsmuligheder fordeles over livsforløbet. Det kan således forudsættes, at husholdningerne har valgt deres opsparing, således at de opnår samme nytte af forbrug i alle perioder. Hvis indkomstskatten nedsættes eller overførslerne øges, vil den enkelte husholdning ønske at øge forbruget i alle perioder, så marginalnytten er ens. Det betyder, at der skal flyttes mere forbrug fra de perioder, hvor husholdningen også i udgangspunktet sparede op, til de perioder, hvor opsparingen forbruges. Det erindres, at den beregnede tilbageløbsfaktor har som udgangspunkt, at der foretages en proportional forøgelse af den disponible indkomst for alle.

Ved en afgiftslempelse øges den reale værdi af formuen ved uændret opsparing. Der er derfor ikke grund til at øge den nominelle opsparing, da man så at sige får lettelserne samtidigt med forbruget. Hvis der sker ændringer i en afgift, ændres prisen på forbrug i alle perioder, og så skal den enkelte blot benytte samme andel af livstidsindkomsten i alle perioder som i udgangspunktet, for at marginalnytten er den samme på tværs af perioder.[26] Dermed vil opsparingen være uændret, hvorfor provenuet fra kapitalafkastskatter (beskatning af afkast af egentlig osparing) ikke påvirkes.

Ad 2) Tilbageløb fra grundskylden fortrænger skat på andet kapitalafkast
Grundværdier stiger på samme vis ved indkomstskatteændringer og afgiftsændringer, når der forudsættes uændret adfærd (ingen substitution). Men da også den nominelle formue skal være uændret ved afgiftsændringer, vil den ekstra grundværdi i formuen derfor fortrænge anden formue. Tilbageløbet gennem grundskyldsprovenuet fortrænger derfor provenu fra skat på andet formueafkast.
Ved såvel en skattenedsættelse som afgiftsnedsættelse stiger grundværdierne realt. Ved skattenedsættelsen sker det ved højere nominel værdi af grundene, fordi efterspørgslen efter grunde stiger, når den disponible indkomst stiger.

Ved en afgiftsnedsættelse falder forbrugerpriserne, hvilket øger den reale værdi af grundene. Virkningerne på de nominelle grundpriser af ændret realindkomst bestemmes af et samspil mellem indkomstelasticitet og priselasticitet i udbud og i efterspørgsel. Hvis udbuddet af grunde er fast, og indkomstelasticiteten og priselasticiteten i efterspørgslen er identisk (fx hhv. 1 og -1), således at substitutions- og indkomsteffekten netop opvejer hinanden, vil de nominelle grundværdier være uændrede. *Substitutionseffekten* af afgiftsnedsættelsen er, at grundværdierne falder. Det skyldes, at afgiftsvarerne bliver relativt billigere, mens andre varer, herunder beliggenhedsværdien af grunde, bliver relative dyrere. Det fører til lavere efterspørgsel efter grunde og laver grundpriser. *Indkomsteffekten* indebærer, at efterspørgslen på alle varer, herunder grunde, stiger, når den reale indkomst øges som følge af nedsættelse af afgiften på forbrugsvarer. Indkomsteffekten vil føre til prisstigninger på grunde.

[26] Det forudsættes, at forbruget har samme sammensætning i alle perioder. Ellers vil en ændring i en given afgift ændre den relative pris på forbrug i forskellige perioder.

Det gælder imidlertid, at tilbageløbsfaktoren beregnes under forudsætning af uændret adfærd. Der ses dermed bort fra substitutionseffekten, og alene indkomsteffekten skal med i opgørelsen af tilbageløbsfaktoren. Dermed er tilbageløb via grundskyld stort set det samme, uanset om der er tale om en skattenedsættelse eller en afgiftsnedsættelse.

Grundværdierne stiger således ved indkomsteffekten når afgifterne sættes ned. Men samtidigt skal den samlede nominelle formue være uændret ved afgiftsnedsættelsen, *jf. ovenfor*. Der sker således en omlægning af sammensætningen af formuerne. Borgerne vil derfor bruge af kapitalgevinsten på jord, indtil den samlede nominelle formue igen er på det samme niveau som før. Hvis stigningen i grundværdierne belånes og beskatningen af alternativ formue er skatteværdien af rentefradraget, fortrænges 21 pct. af bidraget fra grundskylden svarende til 0,4 pct.point af husholdningernes forbrug i gennemsnit i perioden 2007-16, *jf. tabel 14*. I beregningen af fortrængningen tages højde for, at formuetilpasningen sker gradvist, og at de fortrængte kapitalafkastskatter reducerer afgiftsbelagt forbrug. For 2016, hvor renten på boliggæld udgjorde 1,25 pct. (ekskl. rentemarginal og bidrag), kan fortrængningen dermed beregnes som (0,315x1,25x0,75x(1-TF)) / (2,11 + 0,49) = ca. 8,9 pct. af grundskyldsprovenuet, idet 2,11 pct. er den gennemsnitlige grundskyldspromille og 0,49 pct. er den skønnede effektive ejendomsværdiskattesats.

Tabel 14

Opgørelse af fortrængning af skat på andet kapitalafkast gennem tilbageløb fra grundskylden ved afgiftsændringer

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Grundskyld fraregnet 10 pct. (mia. kr.)	14,0	15,3	16,3	17,7	18,5	18,9	20,3	21,3	22,2	22,6	
2. Danske husholdningers forbrugsudgift (mia. kr.)	800,9	828,1	807,9	834,3	855,7	879,7	890,6	904,5	925,5	950,7	
3. Rente på husholdningernes boliggæld, ekskl. rentemarginal og bidrag (pct.)	4,24	4,68	3,96	2,65	2,54	2,09	1,83	1,63	1,37	1,25	2,62
4. Skatteværdi belåning i pct. af grundværdi (3)x0,315	1,34	1,47	1,25	0,83	0,80	0,66	0,58	0,51	0,43	0,39	0,8
5. Grundskyld og ejendomsværdiskat i pct. af grundværdi	1,90	1,91	2,49	2,79	2,54	2,59	2,69	2,73	2,69	2,60	2,49
6. Fortrængning, pct. (4)x0,75x(1-TF) / (5)	41,1	45,2	29,3	17,5	18,5	14,9	12,5	11,0	9,4	8,9	20,8
7. Fortrængning, mia. kr. (6)x(1)	5,8	6,9	4,8	3,1	3,4	2,8	2,5	2,3	2,1	2,0	
8. Effekt på afgifts-TF af fortrængning af skat på andet kapitalafkast, pct. point (7)/(2)	**0,7**	**0,8**	**0,6**	**0,4**	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,2**	**0,2**	**0,4**

Kilde: Se tabel 10.

Korrektionen er klart mindre i slutningen af perioden end i begyndelsen. Udviklingen kan hovedsageligt tilskrives et aftagende renteniveau, der medfører at skat af afkast af fortrængt formue falder, samt stigende skat på formue anbragt i grunde.

Ad 3) Korrektion for BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter
Ved en indkomstskattelempelse vil nominelt (og realt) privatforbrug øges som følge af højere disponibel indkomst. I markedspriser vil BNI og BNP derfor stige, da privatforbrug har en højere afgiftsbelasting end det offentlige forbug, der kan forudsættes at være den alternative anvendelse. Derfor skal der i tilbageløbsfaktoren for indkomstatteændringer tages højde for, at ændringer i indkomstskatter og overførsler har en indvirkning på BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter, *jf. ovenfor*.

En forbrugsafgiftslempelse vil øge det reale privatforbrug på samme vis som en indkomstskattelempelse. Men det nominelle privatforbrug vil være (omtrent) uændret. Afgiftslempelsen indebærer, at forbrug bliver relativt billigere, således at det reale privatforbrug forøges for en given disponbiel indkomst. Det indebærer en indkomsteffekt, der isoleret set øger privatforbruget nominelt, og givet et tilbageløb, der omtrent modsvarer den umiddelbare lempelse. Samlet set er nominelt privatforbrug omtrent uændret, ligesom nominel disponibel indkomst er uændret. Nominelt BNI og BNP kan derfor forudsættes at være uændret ved forbrugsafgiftsændringer og der skal derfor ikke indregnes en virkning på tilbageløbsfaktoren via BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter ved afgiftsændringer.

Tilbageløbsfaktoren ved forbrugsafgiftsændringer udgør ca. 21 pct., når der tages hensyn til de tre systematiske forskelle i tilbageløbsfaktoren for afgifter og indkomstskatter, *jf. tabel 15*.

Tabel 15
Tilbageløbsfaktor ved forbrugsafgiftsændringer

Pct.-point	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Marginalt tilbageløb inkl. kapitalskatter mv. og korrektion for BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter	24,9	22,6	21,2	22,6	22,7	22,4	23,0	22,9	24,1	24,1	23,0
2. Effekt af skat på afkast af egentlig opsparing	2,7	2,5	1,7	1,8	1,9	1,7	2,0	2,0	2,8	2,5	2,2
3. Effekt af grundskyld fortrænger skat på andet kapitalafkast	0,7	0,8	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
4. Effekt af BNI- og BNP-afhængige offentlige udgifter	-0,6	-0,5	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
5. Tilbageløbsfaktor ved forbrugsafgiftsændringer, (1)-(2)-(3)-(4)	**22,0**	**19,7**	**19,5**	**21,0**	**20,9**	**20,9**	**21,3**	**21,2**	**21,6**	**21,9**	**21,0**

Kilde: Egne beregninger.

Ved at udelade provenuet fra beskatningen af afkast på egentlig opsparing, reduceres tilbageløbsfaktoren ved forbrugsafgiftsændringer til 21,0 pct.[27]

[27] For momsbelagte afgifter, hvor der tidligere har været anvendt en tilbageløbsfaktor på 3,8 pct. (=1-1,25*(1-0,23)), vil revisionen indebære, at den nye tilbageløbsfaktor er 1,3 pct. (=1-1,25*(1-0,21)).

Ved anvendelse af tilbageløbsfaktoren for ændringer i afgifter (bortset fra moms) bør man endvidere være opmærksom på, at afgiftsindholdet i det forbrug, hvor afgifterne ikke ændres, kan være anderledes end i det forbrug, hvor afgifterne ændres. Det gælder særligt, når den afgift der ændres, er relativt høj og samtidig har en vis vægt i de samlede afgiftsindtægter (fx bilafgifter og energiafgifter). Afgiftsindholdet i det forbrug, hvor afgiftssatserne ikke ændres, vil således ofte være lidt lavere end den generelle tilbageløbsfaktor for afgifter.

Korrektion for indirekte afgiftsindhold i basispriser (praktisk NAF)
Den gennemgåede analyse tager udgangspunkt i et beregningsgrundlag, hvor samtlige afgifter er fjernet fra beregningen af faktorpriserne i økonomien. I praksis vil det dog sjældent være muligt at foretage en sådan beregning.

Når man foretager en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering, vil man typisk trække samtlige skatter fra inputpriser og derefter opregne udgifterne til markedspriser med nettoafgiftsfaktoren. Imidlertid er det ofte meget besværligt at korrigere for, at faktorpriserne også er påvirket af overvæltningen fra forrige led af producenters afgiftsbelastning. Således risikerer man i praksis at overkorrigere udgifterne ved anvendelse af den teoretiske nettoafgiftsfaktor.

Af input/output-tabeller fra Danmarks Statistik gennem de seneste ti år, fremgår det, at punktafgifter, produktionsafgifter og moms, der betales af momspligtige producenter af inputs, udgør 2,2 pct. af den samlede produktionsværdi i erhvervene. Dette fører til en nedjustering på 2,2 pct.-points af NAF, *jf. tabel 16*.

Tabel 16
Beregning af nettoafgiftsfaktor korrigeret for indirekte afgiftsindhold i basispriser

Pct.-point	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gnst.
1. Tilbageløb	**24,9**	**22,6**	**21,2**	**22,6**	**22,7**	**22,4**	**23,0**	**22,9**	**24,1**	**24,1**	**23,0**
2. Implicit NAF	**33,2**	**29,1**	**26,9**	**29,3**	**29,3**	**28,9**	**29,8**	**29,8**	**31,7**	**31,7**	**30,0**
3. Nettoafgifter i input	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	1,7	2,0	2,2
4. Akk. nettoafgifter i input, (3)/(1-(3))	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	1,7	2,0	2,2
5. Praktisk NAF, (2)-(4)	**30,9**	**26,9**	**24,7**	**27,0**	**27,1**	**26,6**	**27,4**	**27,3**	**30,0**	**29,6**	**27,8**

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM og egne beregninger.

På baggrund af ovenstående beregninger findes det, at der ved samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger bør anvendes en nettoafgiftsfaktor på 28 pct., hvis nettoafgiftsindholdet på den forudgående produktionskædes inputs ikke kendes.

Anbefaling
Nettoafgiftsfaktoren beregnes på baggrund af tilbageløbsfaktoren ved indkomstskatteændringer, dvs. inklusive marginale effekter og kapitalskatter mv. Tilbageløbsfaktoren opgøres til 23 pct., hvilket svarer til en nettoafgiftsfaktor på 28 pct. efter korrektion for indirekte afgiftsindhold i basispriser, *jf. tabel 17*. Tilbageløbsfaktoren ved forbrugsafgiftsændringer ender på 21 pct.

Tabel 17
Tilbageløbsfaktorer og nettoafgiftsfaktor

Faktorer	2016	2007-16
Tilbageløbsfaktor ved indkomstskatteændringer	24,1	23,0
Tilbageløbsfaktor ved forbrugsafgiftsændringer	21,9	21,0
Nettoafgiftsfaktor korrigeret for afgiftsindhold i basispriser	29,6	27,8

Der er en række usikkerheder forbundet med opgørelsen af nettoafgiftsfaktoren. Dels er mange af korrektionerne ganske forudsætningstunge. Videre er beregningen følsom over for diskretionære ændringer i afgiftsreglerne, konjunkturer, ændrede præferencer og valg af tidsperiode for gennemsnitsberegningen.

Tilbageløbsfaktoren varierer desuden mellem forskellige befolkningsgrupper, da forskellige skatteydere har forskellige forbrugssammensætning. I forbindelse med afgiftsændringer, kan afgiftsindholdet i det forbrug, hvor afgifterne ikke ændres, desuden være anderledes end i det forbrug, hvor afgifterne ændres, *jf. ovenfor*. Det kan derfor i særlige tilfælde være relevant at anvende en tilbageløbsfaktor, der afviger fra ovenstående anbefaling.

Det tilstræbes, at tilbageløbs- og nettoafgiftsfaktoren fremadrettet opdateres omtrent hvert 5. år, således at faktorerne nogenlunde afspejler det aktuelle skatte- og afgiftssystem, og at der også ved fremtidige skøn over nettoafgiftsfaktoren anvendes en periodelængde på 10 år.